

Joachim Bauer

Das Verhältnis von Staat und Kirche
im Land Nordrhein-Westfalen

1968



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555619_0013

Das Verhältnis von Staat und Kirche

im Land Nordrhein-Westfalen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
Joachim B a u e r
aus Gütersloh
1968



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Hans Ulrich Scupin

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Hans Kiefner

Dekan: Prof. Dr. Dieter Nörr

Tag der mündlichen Prüfung: 3. Februar 1968

Inhaltsübersicht

Seite:

Einleitung	31
I. Grund der Untersuchung	31
II. Grenzen einer rechtlichen Untersuchung	32
III. Der Begriff des Staatskirchenrechts	34
IV. Die Rechtsquellen des Staatskirchenrechts	37
<u>1. Hauptteil:</u> Das gegenwärtige Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland	41
I. Die Fruchtbarkeit eines Vergleichs zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext	41
II. Das veränderte Verhältnis von Staat und Kirche nach 1945	42
a) Die Veränderung auf seiten des Staates	42
b) Die Veränderung auf seiten der Kirchen	45
1. Das Selbstverständnis der evangelischen Kirche	46
2. Die Stellung der katholischen Kirche zum Staat	52
c) Der Loccumer Vertrag als Ausdruck der heutigen staatskirchenrechtlichen Lage	55
d) Die staatskirchenrechtliche Literatur und die veränderte Verfassungswirklichkeit	61
<u>2. Hauptteil:</u> Das Land Nordrhein-Westfalen, die Kirchen und die Religionsgemeinschaften	65
I. Das Land Nordrhein-Westfalen	65
II. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften	67
a) Die evangelischen Landeskirchen im Land Nordrhein-Westfalen	67
b) Die katholische Kirche	70
c) Die Religionsgemeinschaften	72

<u>3. Hauptteil:</u> Das Verhältnis von Staat und Kirche nach der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.Juni 1950	78
I. Die Stellung der kulturpolitischen Bestimmungen innerhalb der Verfassung	78
II. Die Entstehungsgeschichte der kulturpolitischen Artikel der Verf.NRW	80
III. Der wesentliche Inhalt der kulturpolitischen Bestimmungen der Verfassung für das Land NRW	84
a) Die Schulartikel	84
1. Das Erziehungsziel der Verfassung (Art.7 Abs.I Verf.NRW)	84
2. Das Prinzip des Elternrechts (Art.8 Verf.NRW)	86
3. Die Auswirkungen des Elternrechts (Art.12 Verf.NRW)	87
4. Der Religionsunterricht (Art.14 Verf.NRW)	88
5. Die Privatschulen (Art.8 Abs.IV Verf.NRW)	91
6. Die Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW)	92
7. Die Hochschulfreiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art.16 Abs.II Verf.NRW)	93
b) Die kirchenpolitischen Artikel	98
1. Der Begriff der Kirchen und Religionsgemeinschaften	102
2. Das kirchenpolitische System der Verf.NRW	104
3. Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung	105
4. Der Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel	110
aa) Die Frage der Zulässigkeit eines Bedeutungswandels verfassungsrechtlicher Normen	110
bb) Der Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund der veränderten Lage nach 1945	113
cc) Der Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund der Einreihung in die Verf.NRW	117

5. Die Auslegung der kirchenpolitischen Bestimmungen der Verf.NRW	122
aa) Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften	123
bb) Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in seiner Anwendung auf Kirchen und Religionsgemeinschaften	127
cc) Die Parität zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften	133
dd) Die Grenzen des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts	139
IV. Die Gültigkeit der kultur- und kirchenpolitischen Artikel der Landesverfassung	146
a) Die Gültigkeit inhaltlich mit Bundesrecht übereinstimmender Normen der Verf.NRW	147
b) Die Gültigkeit inhaltlich dem Bundesrecht widersprechender Normen der Verf.NRW	149
1. Art. 8 Abs.IV Verf.NRW	150
2. Art.14 Verf.NRW	151
3. Art.19 ff. Verf.NRW	153
c) Die Gültigkeit der Auslegung der kirchenpolitischen Bestimmungen aus dem Zusammenhang der Verf.NRW	154
<u>4. Hauptteil: Das Verhältnis von Staat und Kirche in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage des Vertragskirchenrechts</u>	156
I. Die Fortgeltung preußischen Rechts	156
a) Das preußische Konkordat von 1929	158
b) Der preußische evangelische Kirchenvertrag von 1931	160
II. Die Weiterentwicklung des Vertragskirchenrechts in Nordrhein-Westfalen	164
a) Der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl vom 19.Dez.1956	164
b) Der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Evangelischen Kirche von Westfalen vom 9.Sept.1957	165
c) Der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche vom 6.März 1958	172

Seite:

d) Weitere Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche in Nordrhein-Westfalen	177
e) Ausblick und grundsätzliche Folgerungen	182
<u>5. Hauptteil:</u> Versuch einer grundsätzlichen Charakterisierung des heutigen Verhältnisses von Staat und Kirche	184
I. Das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche	185
II. Die Koordination von Staat und Kirche	188

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
ABl.EKD	Amtsblatt der Evangelischen Kirche in Deutschland
ABlKM	Amtsblatt des Kultusministeriums (Land Nordrhein-Westfalen)
Abs.	Absatz
AKBl.	Allgemeines Kirchenblatt für das evangelische Deutschland
AKR	Archiv für katholisches Kirchenrecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung)
BayVerf.	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946
Beschl.	Beschluß
BK	Bonner Kommentar
CIC	Codex juris canonici
DEK	Deutsche Evangelische Kirche
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EKU	Evangelische Kirche der Union
GBL.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GS	Preußische Gesetzsammlung (bis 1906 Gesetzsammlung für die Königl. Preußischen Staaten)
GS.NW.	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen 1945-1956
GV.NW.	Gesetz- und Ordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HWBSozWiss.	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
iVm.	in Verbindung mit

Jg.	Jahrgang
JÖR NF.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge
JVV NRW	Sammlung der Justizverwaltungsvorschriften in Nordrhein-Westfalen
JZ	Juristen-Zeitung
LD	Landtagsdrucksache für Nordrhein-Westfalen
LT	Landtag
LV	Landes-Verordnungen der Grafschaft (ab 1810: des Fürstentums) Lippe
NF	Neue Folge
NKV	Niedersächsischer Kirchenvertrag (Loccummer Vertrag)
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖAK	Österreichisches Archiv für Kirchenrecht
OVG	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PKV	Preußischer Kirchenvertrag vom 11. Mai 1931
Pr.OVG	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
Reg.Bez.	Regierungsbezirk
RGG	Die Religion in Geschichte und Gegenwart, Handwörterbuch für Theologie und Religionswissenschaft, 3. Auflage, Tübingen 1957-1962
RK	Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933 (Reichskonkordat)
RMBIIV.	Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
RStW	Recht, Staat, Wirtschaft, hrsg. von Hermann Wandersleb
S.	Seite
Sp.	Spalte
StBVA	Stenographischer Bericht über die Beratungen der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen durch den Verfassungsausschuß (herausgegeben vom Landtag Nordrhein-Westfalen)

Verf.NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18.Juni 1950
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) vom 11.August 1919
ZBlUV.	Zentralblatt für die Unterrichtsverwaltung in Preußen
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Literaturverzeichnis

- | | |
|---------------------------|---|
| Albrecht, Alfred | Koordination von Staat und Kirche
in der Demokratie
Freiburg-Basel-Wien 1965 |
| Anschütz, Gerhard | Die Verfassungsurkunde für den
Preußischen Staat vom 31. Januar
1850
Kommentar 1. Bd., Berlin 1912 |
| - - | Die Verfassung des Deutschen
Reichs vom 11. August 1919
Darmstadt 1960 (Unveränderter
Nachdruck der 14. Aufl., Berlin
1933)
(zit.: WRV) |
| Beckmann | Der Kampf der bekennenden Kirche
im Rheinland um die Presbyterial-
Synodale Kirchenordnung
= ZevKR 1 (1951), S. 135-162,
261-279

Die Bekenntnisschriften der evan-
gelisch-lutherischen Kirche,
4. Aufl., Göttingen 1959 |
| Bellarmin, Robertus | De controversiis christianae
fidei, t. II, Ingolstadt 1599 |
| Bertermann, Udo | Zum Selbstbestimmungsrecht der
Religionsgemeinschaften
= MDR 1966, S. 881-885 |
| Boulke, Eckart | Bonner Grundgesetz und die Pari-
tät der Kirchen
= ZevKR 6 (1957/58), S. 127-153 |
| Böckenförde, Ernst-Wolfg. | Besprechung der Schrift Konrad
Hesses: Die normative Kraft der
Verfassung
= ZgesStW 118. Bd. (1962), S. 172-
174 |
| Bonner Kommentar | Kommentar zum Bonner Grundgesetz,
hrsg. von Bodo Dennewitz u. a.
Hamburg seit 1950 |

- Bopp, Eberhard Der Anspruch der Religionsgesellschaften auf Verleihung der Rechtsstellung einer öffentlichen Körperschaft nach Art.137 WRV iVm. Art.140 BGG
= DÖV 1952, S.516-519
- Bornkamm, Heinrich Staat und Kirche in der Sicht des neueren Katholizismus
= ZevKR 7 (1959/60), S.273-279
- Bredt, Joh. Victor Neues evangelisches Kirchenrecht für Preußen, 1.Bd.
Berlin 1921
- Conrad, Wolfgang Der Öffentlichkeitsauftrag der Kirche
Göttingen 1964
- Dibelius, Otto Grenzen des Staates
Tübingen 1949
- Dreysel, Helmut Das Problem der kirchlichen Ehegattenbesteuerung
= DVBl. 1962, S.237-243
- Ebers, Godehard Jos. Artikel 137, 138, 140, 141
Religionsgesellschaften
= Nipperdey, Hans Carl,
Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung
Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung
2.Bd., S.361-427
Berlin 1930
(zit.: Religionsgesellschaften)
- - Staat und Kirche im neuen Deutschland
München 1930
(zit.: StUK)
- - Reichs- und preußisches Staatskirchenrecht (Textausgabe)
München 1932
- Eichmann, Eduard -
Mörsdorf, Klaus Lehrbuch des Kirchenrechts
I.Bd., 7.Aufl.,
Paderborn 1953
- Erlar, Adalbert Kirchenrecht
Frankfurt 1957

- Fleig, Paul Das Elternrecht im Bonner GG
Freiburg 1953
- Foerster, Erich Die Entstehung der Preußischen
Landeskirche
1.Bd., Tübingen 1905
- Forsthoff, Ernst Die öffentliche Körperschaft im
Bundesstaat. (Eine Untersuchung
über die Bedeutung der institutio-
nellen Garantie in den Artikeln
127 und 137 der Weimarer Verfas-
sung)
Tübingen 1931
- - Lehrbuch des Verwaltungsrechts
1.Bd., 9.Aufl.,
München und Berlin 1966
- Friedrich, Otto Einführung in das Kirchenrecht
Göttingen 1961
- Fundstellenverzeichnis Zur Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf 1952
- Fuß, Ernst-Werner Kirche und Staat unter dem Grund-
gesetz
= DÖV 1961, S.734-740
- Geller, Gregor -
Kleinrahm, Kurt Die Verfassung des Landes Nord-
rhein-Westfalen
Kommentar fortgeführt von Kurt
Kleinrahm und Hans-Joachim Fleck
2.Aufl., Göttingen 1963
- Giese, Friedrich -
Frhr. v. d. Heydte Der Konkordatsprozeß
Veröffentlichungen des Instituts
für Staatslehre und Politik e.V.
in Mainz, Bd.VII (4 Teilbände)
München 1957
- Göbell, Walter Die Rheinisch-Westfälische Kirchen-
ordnung vom 5.März 1835
1.Bd., Duisburg 1948
- Grewe, Wilhelm Die Rechtsstellung der Privat-
schulen nach dem Grundgesetz
= DÖV 1950, S.33-36

- Grundmann, Siegfried Das evangelische Kirchenrecht und die ökumenische Bewegung der Gegenwart
= AöR 84.Bd. (1959), S.1-54
- - Art. Kirche (VI Rechtlich B Ev. Kirche)
= RGG, III.Bd., Sp.1323-1325
- - Die Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche auf der Grundlage des Vertragskirchenrechts
= Deutsches Pfarrerblatt 60.Jg. (1960), S.121-124, 146-149
- - Staat und Kirche in Bayern
= BayVBl. 1962, S.33-39
- - Das Verhältnis von Staat und Kirche auf der Grundlage des Vertragskirchenrechts
= ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300
- - Das evangelische Kirchenrecht von Rudolf Sohm bis zur Gegenwart
= ÖAK 16.Jg. (1965), S.276-309
- Häberle, Peter Anmerkung zum Beschluß des BVerfG vom 4.10.1965
= DVBl. 1966, S.215-219
- Hamann, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949, 2.Aufl.
Neuwied - Berlin 1961
- Hamel, Walter Glaubens- und Gewissensfreiheit
= Bettermann - Nipperdey - Scheuner: Die Grundrechte IV.Bd., 1.Halbband S.37-110
Berlin 1960
- Handbuch des Landtags Nordrhein-Westfalen, 2.Wahlperiode
Düsseldorf 1951
- von Hanstein, Adalbert Der Detmolder Kirchenvertrag vom 6.3.1958
= ZevKR 6.Bd. (1957/58), S.299-315
- Haude, Ulrich Die Fortgeltung des Preußischen Konkordats vom 14.6.1929 und der preußischen evangelischen Kirchenverträge vom 11.5.1931 in den Ländern Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz
jur. Diss. Bonn 1955

- Haugg, Werner Staat und Kirche in Nordrhein-Westfalen
Wiedergabe der Konkordate mit beiden christlichen Konfessionen und die wichtigsten Bestimmungen, die das Verhältnis in Nordrhein-Westfalen regeln
Berlin - Neuwied - Darmstadt 1960
- Heckel, Hans Ist Art.8 Abs.4 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen rechtsgültig?
= DVBl 1952, S.207-208
- Heckel, Johannes Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zugunsten eines Reichskulturfonds
= AöR 51.Bd. (1927), S.420-471
- - Das staatskirchenrechtliche Schrifttum der Jahre 1930 und 1931
= VerwArch. 37.Bd. (1932), S.280-299
- - Melanchthon und das heutige deutsche Staatskirchenrecht
= Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe f. Erich Kaufmann, S.83-102
Stuttgart - Köln 1950
(zit.: Melanchthon)
- - Kirchengut und Staatsgewalt (Ein Beitrag zur Geschichte und Ordnung des heutigen gesamtdeutschen Staatskirchenrechts)
= Festschrift für R. Smend zum 70. Geburtstag (Titel: Rechtsprobleme in Staat und Kirche), S.103-143
Göttingen 1952
- Heckel, Martin Parität
= Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, 80.Bd.(1963), S.261-420
- Hering, Carl Joseph - Entscheidungen in Kirchensachen
Lentz, Hubert seit 1946, Bd. I-V
Berlin 1963-1967
- Herzig, Arthur Die Systematik und Problematik des konkordatären Rechts in Nordrhein-Westfalen
jur. Diss. Köln 1965

- Hesse, Konrad Anmerkung zu einem Beschluß des
Hans. OLG zu Hamburg v. 26.10.1954
= DVBl. 1955, S.64 f.
- - Schematische Parität der Religions-
gesellschaften nach dem GG
= ZevKR 3 (1953/54), S.188-200
- - Der Rechtsschutz durch staatliche
Gerichte im kirchlichen Bereich
Göttingen 1956
(zit.: Rechtsschutz)
- - Das neue Bauplanungsrecht und die
Kirchen. Zur Auslegung des Art.138
Abs.2 RV
= ZevKR 5 (1956), S.62-77
- - Die normative Kraft der Verfassung
Tübingen 1959
(zit.: Normative Kraft)
- - Grundzüge des Verfassungsrechts
der Bundesrepublik Deutschland
2.Aufl., Karlsruhe 1968
(zit.: Grundzüge)
- Hilling, Nikolaus Die Errichtung des Bistums Essen
= AKR 128.Bd. (1957), S.329-346
- Hollerbach, Alexander Verträge zwischen Staat und Kirche
in der Bundesrepublik Deutschland
Frankfurt/Main 1965
- - Anmerkung zum Beschluß des BVerfG
vom 4.10.1965
= JZ 1966, S.270-272
- Holstein, Günther Die Grundlagen des evangelischen
Kirchenrechts
Tübingen 1928
- Hsü Dau-Lin Die Verfassungswandlung
Berlin und Leipzig 1932
- Huber, Ernst Rudolf Die Garantie der kirchlichen Ver-
mögensrechte in der Weimarer Ver-
fassung
Tübingen 1927
- - Verträge zwischen Staat und Kirche
im Deutschen Reich
Breslau 1930

- | | |
|-------------------|---|
| Jacobi, Werner | Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
Textausgabe mit Erläuterungen
Köln und Opladen 1950 |
| Jung, Wilhelm | Der hessische Kirchenvertrag vom
18. Februar 1960
= ZevKR 7 (1959/60), S.289-306 |
| Kahl, Wilhelm | Lehrsystem des Kirchenrechts und
der Kirchenpolitik I.
Freiburg und Leipzig 1894 |
| Kaiser, Joseph H. | Die Politische Klausel der Konkordate
Berlin - München 1949 |
| - - | Die Repräsentation organisierter
Interessen
Berlin 1956 |
| Kaufmann, Erich | Das Wesen des Völkerrechts und die
clausula rebus sic stantibus.
Rechtsphilosophische Studie zum
Rechts-, Staats- und Vertragsbegriffe
Tübingen 1911 |
| Kern, Eduard | Staat und Kirche in der Gegenwart
Hamburg - Berlin - Bonn 1951 |
| Klein, Friedrich | Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen
= RStW, III.Bd., S.166-183
Düsseldorf 1951 |
| - - | Von der föderativen zur stärker
unitarischen Gestaltung des Finanzwesens in der Bundesrepublik
Deutschland
= Festschrift für Friedrich Giese,
S.61-134
Frankfurt/Main 1953 |
| - - | Die Verfassungswidrigkeit der Erhebung einer Ortskirchensteuer von
Juristischen Personen (Kirchenbausteuer) im Gebiet des ehemaligen
Landes Baden (Rechtsgutachten)
Münster o.J. (1954)
(zit.: Rechtsgutachten) |
| Kleinrahm, Kurt | Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Nordrhein-Westfalen
= JöR NF Bd.11 (1962), S.313-354 |

- Klose, Hans-Ulrich Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und den Evangelischen Landeskirchen in Hessen unter besonderer Berücksichtigung des Hessischen Kirchenvertrages vom 18. Februar 1960
Berlin 1966
- Koeniger, Albert M. - Giese, Friedrich Grundzüge des katholischen Kirchenrechts und des Staatskirchenrechts
2. Aufl., Bonn u. Köln 1932
3. Aufl., Augsburg - Göggingen 1949
- Köttgen, Arnold Kirche im Spiegel deutscher Staatsverfassung der Nachkriegszeit
= DVBl. 1952, S. 485-488
- Krüger, Herbert Besprechung von Konrad Hesses Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich
= ZevKR 6 (1957/58), S. 72-82
- - Verfassungsänderung und Verfassungsauslegung
= DÖV 1961, S. 721-728
- Kühn, Oskar Anmerkung zu einem Urt. des LVG Hannover vom 8.3.1957
= DVBl. 1958, S. 388-389
- Lehmann, Jürgen Die kleinen Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts im heutigen Staatskirchenrecht
jur. Diss. Frankfurt 1959
(auch Oldenstadt 1959)
- Liermann, Hans Das evangelische Konkordat
= AöR 52. Bd. (NF. 13. Bd.) (1927), S. 381-431
- - Deutsches Evangelisches Kirchenrecht
Stuttgart 1933
(zit.: Kirchenrecht)
- - Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland
= ÖAK 5. Jg. (1954), S. 207-220
- - Kirchen und Staat
Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz
I. Bd. München 1954
II. Bd. München 1955

- Loewenstein, Karl Über Wesen, Technik und Grenzen
der Verfassungsänderung
Berlin 1961
- von Mangoldt, Hermann Das Bonner Grundgesetz
Berlin u. Frankfurt a.M. 1953
- von Mangoldt, Hermann -
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz
2.Aufl. Bd.I
Berlin - Frankfurt a.M. 1957
- Mann, D. und U. Welcher Rechtsweg kann für die
vermögensrechtlichen Ansprüche
der Geistlichen und Kirchenbeamten
eröffnet werden?
= DVBl. 1962, S.243-247
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht
16. Aufl.
München 1968
- Maunz, Theodor -
Dürig, Günter Grundgesetz, Kommentar
München und Berlin 1963
- Maurach, Reinhart Deutsches Strafrecht
Besonderer Teil
3. Aufl., Karlsruhe 1959
- Mayer, Rudolf Kirche, Freikirche, Sekten
= ZevKR 7 (1959/60), S.156-186
- Mikat, Paul Kirchen und Religionsgemeinschaf-
ten
= Bettermann - Nipperdey - Scheuner
Die Grundrechte
Bd.IV, 1.Halbband, S.111-243
Berlin 1960
- - Das Verhältnis von Kirche und
Staat in der Bundesrepublik
Berlin 1964
(zit.: Bundesrepublik)
- - Das Verhältnis von Kirche und Staat
im Land Nordrhein-Westfalen in
Geschichte und Gegenwart
Köln und Opladen 1966
(zit.: Nordrhein-Westfalen)
- Müller, Konrad Staatsgrenzen und evangelische
Kirchengrenzen - Gesamtdeutsche
Staatseinheit und evangelische
Kircheneinheit nach deutschem Recht
jur. Diss. Göttingen 1948

- Müller, Konrad Die Gewährung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgesellschaften gemäß Art.137 Abs.V Satz 2 WRV = ZevKR 2 (1952/53), S.139-168
- - Der Loccumer evangelische Kirchenvertrag als Spiegel der staatskirchenrechtlichen Lage in der Bundesrepublik = DÖV 1955, S.421-427
- Nawiasky, Hans -
Leusser, Claus Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dez. 1946 III. Hauptteil bearb. v. Leusser München - Berlin 1948
- Obermayer, Klaus Staatskirchenrecht im Wandel = DÖV 1967, S.9-17
- - Staatskirchenrechtliche Grundvorstellungen in den Konkordatsverträgen des 19. Jahrhunderts = DÖV 1967, S.505-515
- Oehler, Dietrich Evangelisches Kirchenrecht als bekennende Ordnung = Festschrift für Friedrich Giese S.195-213 Frankfurt a.M. 1953
- Peters, Hans Der totale Staat und die Kirche Sonderdruck aus Kleineidam-Kuss: Die Kirche in der Zeitenwende Salzburg - Leipzig 1936
- - Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen = DVBl. 1950, S.449-454
- - Gutachten A Weiterbestand des Preußischen Konkordats vom Jahre 1929 Ein Rechtsgutachten Köln, den 2. Mai 1950 = Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen A 0401 / 3893 / A

Peters, Hans

Gutachten B
Zur Frage der Anerkennung des
Vertrages zwischen dem Freistaat
Preußen und dem Heiligen Stuhl vom
14. Juni 1929 im Grundgesetz des
Landes Nordrhein-Westfalen
Köln, den 30. April 1950
(erstattet im Auftrage der kath.
Bischöfe)

- -

Die Gegenwartslage des Staats-
kirchenrechts
= VVDStRL Heft 11, S.177-214
Berlin 1954

- -

Kombination verschiedener Verfas-
sungsgrundsätze als Mittel der
Verfassungsauslegung
= Karl Arnold Festschrift S.117-127
Köln u. Opladen 1955

- -

Elternrecht, Erziehung, Bildung
und Schule
= Die Grundrechte, Handbuch der
Theorie und Praxis der Grundrechte.
Herausgeg. v. Bettermann, Nipper-
dey, Scheuner, Bd. IV, 1.Halbband
S. 369-445
Berlin 1960
(zit.: Elternrecht)

Pirson, Dietrich

Der Kirchenvertrag als Gestaltungs-
form der Rechtsbeziehungen zwischen
Staat und Kirche
= Festschrift für Hans Liermann
S.177-195
Erlangen 1964

Quaritsch, Helmut

Kirchen und Staat, Verfassungs-
und staatsrechtliche Probleme
der staatskirchenrechtlichen Lehre
der Gegenwart
= Der Staat 1.Bd. (1962), S.175-197
und S.289-320

- -

Neues und Altes über das Verhält-
nis von Kirchen und Staat
= Der Staat 5.Bd. (1966), S.451-474

- -

Zurück zur juristischen Methode
im Staatskirchenrecht
= NJW 1967, S.764-766

- Quaritsch, Helmut -
Weber, Hermann Staat und Kirchen in der Bundes-
republik Deutschland - Staats-
kirchenrechtliche Aufsätze 1950-
1967
Bad Homburg-Berlin-Zürich 1967
- Radbruch, Gustav Einführung in die Rechtswissen-
schaft
10. Aufl. besorgt von Konrad
Zweigert
Stuttgart 1961
- Reicke, Siegfried Art.: Staat und Kirche
= Evangelisches Kirchenlexikon
2.Aufl., Bd.III, Sp.1113-1123
Göttingen 1959
- Ridder, Helmut Staatliche Wiederaufbaupflichten
gegenüber den Domkapiteln und
bischöflichen Stühlen in ehemals
preußischem Gebiet (Rechtsgutach-
ten)
= AöR 80.Bd. (1955/56), S.127-157
- - Art.: Kirche und Staat (in Deutsch-
land)
= Staatslexikon, Bd.IV, 6.Aufl.
Freiburg 1959, Sp.1020-1030
- Ruppel, Erich Konkordat und Ergänzungsvertrag
zum Evangelischen Kirchenvertrag
in Niedersachsen
= DVBl. 1966, S.207-212
- Sägmüller, Johannes
Baptist Lehrbuch des Katholischen Kirchen-
rechts
1. Bd.
Freiburg/Breg. 1914
- Seipp, Paul -
Haugg, Werner Schulrecht
Ergänzbare Sammlung der Vorschrif-
ten für Schule und Unterricht in
Nordrhein-Westfalen
Berlin - Neuwied
- Smend, Rudolf Verfassung und Verfassungsrecht
München u. Leipzig 1928 (auch in
Staatsrechtliche Abhandlungen und
andere Aufsätze, Berlin 1955,
S.119-276)

- Süsterhenn, Adolf -
Schäfer, Hans Kommentar der Verfassung für
Rheinland-Pfalz
Koblenz 1950
- Süsterhenn, Adolf Zur Frage der Subventionierung
von Privatschulen
= JZ 1952, S.474-475
- - Das Subsidiaritätsprinzip als
Grundlage der vertikalen Gewalt-
enteilung
= Vom Bonner Grundgesetz zur ge-
samtdutschen Verfassung
Festschrift zum 75. Geburtstag
von Hans Nawiasky, S.141-155
München 1956
(zit.: Subsidiaritätsprinzip)
- - Zur staatskirchenrechtlichen Stel-
lung kirchlicher Hochschulen un-
ter besonderer Berücksichtigung
der Rechtslage in Rheinland-Pfalz
und Nordrhein-Westfalen
= DVBl. 1961, S.181-186
- von Schenck, Dedo Die Mitwirkung des Bundes beim
Abschluß von Länderkonkordaten
= DÖV 1966, S.299-310
- Scheuner, Ulrich Die institutionellen Garantien
des Grundgesetzes
= RStW, IV. Bd., S. 88-119
Düsseldorf 1953
- - Auflösung des Staatskirchenrechts?
Zu den Erörterungen der Vereini-
gung der deutschen Staatsrechts-
lehrer in Marburg am 17.Okt.1952
= ZevKR 2 (1952/53), S.382-393
- - Art. 146 GG und das Problem der
verfassungsgebenden Gewalt
= DÖV 1953, S.581-585
- - Art. Evangelische Kirchenverträge
= Staatslexikon, Bd.III, Sp.171-177
6.Aufl., Freiburg 1959
- - Die staatskirchenrechtliche Trag-
weite des niedersächsischen Kir-
chenvertrages von Kloster Loccum
= ZevKR 6.Bd. (1957/58), S.1-37

- Scheuner, Ulrich Kirche und Staat in der neueren deutschen Entwicklung
= ZevKR 7.Bd. (1959/60), S.225-273
- - Kirche und Staat
= RGG III.Bd., Sp.1327-1336
- - Auseinandersetzungen und Tendenzen im deutschen Staatskirchenrecht
= DÖV 1966, S.145-153
- - Die Religionsfreiheit im Grundgesetz
= DÖV 1967, S.585-593
- Schlief, Karl-Eugen Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz - Geschichte, Entstehungsgeschichte und Auslegung des Art. 140 GG iVm. Art.137 WRV
jur. Diss. Münster 1961
- Schmitt, Carl Verfassungslehre
München und Leipzig 1928
- - Die Diktatur
2.Aufl., München und Leipzig 1928
- - Legalität und Legitimität
München und Leipzig 1932
- Schneider, Ernst Das Verhältnis von Staat und Kirche nach Hessischem Verfassungsrecht
jur. Diss. Frankfurt 1957
- Schneider, Franz-Egon Die rechtliche Natur der Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche
jur. Diss. Münster 1908
- Schoen Der Staat und die Religionsgesellschaften in der Gegenwart
= VerwArch 29.Bd. (1922), S.1-30
- Schwarz, Josef Schulaufsicht und Elternrecht. Eine Untersuchung des in dem Gebiete des Landes Nordrhein-Westfalen früher und heute gültigen Verfassungsrechts
jur. Diss. Köln 1960
- Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen
1. Jahrgang 1949
Düsseldorf 1950

- Sträter
Gutachten des Justizministers des Landes NRW
Betr.: Art. 21 des Entwurfs eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen über die Anerkennung des Preußischen Konkordats von 1929 und des Vertrages mit den Evangelischen Landeskirchen von 1931
Düsseldorf, den 21. Apr. 1950
Akz.: II - 1000 - 3
= Archiv des Landtages Nordrhein-Westfalen A 0401/525
- Stutz, Ulrich
Kirchenrecht
= Holtzendorff-Kohler: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft
5. Bd., 7. Aufl., S. 275-479
München, Leipzig, Berlin 1914
- -
Konkordat und Codex
Sonderausgabe der Sitzungsberichte der Preußischen Akademie der Wissenschaften
Phil.-hist. Klasse 1930 XXXII
Berlin 1930
- Teusch, C.
Gutachten des Kultusministers zur Frage der Kirchenverträge
Düsseldorf, 3. Mai 1950
Akz.: IG. 30 - 03 - 576/50
= Archiv des Landtags NRW
A 0402/348
- Thieme, Werner
Der Vertrag von Kloster Loccum (Zur Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Ev. Landeskirchen in Niedersachsen)
= DVBl. 1955, S. 273-276
- -
Die Zuständigkeit staatlicher Gerichte zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Kirchen und ihren Mitgliedern
= AöR 80. Bd. (1955/56), S. 423-447
- Thoma, Richard
Die Subventionierung der Privatschulen im Rahmen des Art. 7 des Grundgesetzes
= JZ 1951, S. 777-779
- Tigges, Siegfried
Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften im Lande Nordrhein-Westfalen
jur. Diss. Köln 1957

- | | |
|-----------------------|--|
| Treue, Wolfgang | Deutsche Parteiprogramme 1861-1956
Göttingen, Berlin, Frankfurt 1956 |
| Utz, Arthur-Fridolin | Formen und Grenzen des Subsidiari-
tätsprinzips
Heidelberg 1956 |
| Vischer, Gustav Adolf | Staatsaufsicht ohne Ende?
= ZevKR 1 (1951), S.163-175 |
| Vogels, Alois | Die Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen
Stuttgart und Köln 1951 |
| Voigt, Alfred | Kirchenrecht
Neuwied und Berlin-Spandau 1961 |
| Walter, Gottfried | Die Stellung der politischen Par-
teien, der Berufsverbände und der
Kirchen im Verfassungsrecht und
in der Verfassungswirklichkeit der
Bundesrepublik Deutschland
- Eine Interpretation des Art. 21
Abs. I Satz 1 BGG -
jur. Diss. Münster 1955 |
| Weber, Hermann | Die Religionsgemeinschaften als
Körperschaften des öffentlichen
Rechts im System des Grundgesetzes
Berlin 1966 |
| - - | Der Rechtsschutz im kirchlichen
Amtsrecht
= NJW 1967, S. 1641-1646 |
| Weber, Lothar | Die Parität der Konfessionen in der
Reichsverfassung von den Anfängen
der Reformation bis zum Untergang
des alten Reiches im Jahre 1806
jur. Diss. Bonn 1961 |
| Weber, Werner | Das Nihil obstat (Beiträge zum Ver-
hältnis von Staat und katholischer
Kirche)
= ZgesStW 99. Bd. (1939), S.193-244 |
| - - | Die Ablösung der Staatsleistungen
an die Religionsgesellschaften
Stuttgart 1948 |

- Weber, Werner Der gegenwärtige Status der theologischen Fakultäten und Hochschulen
= Tymbos für Wilhelm Ahlmann,
S. 309-326
Berlin 1951
(auch als Sonderdruck erschienen)
(zit.: Theol. Fakultäten)
- - Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts
= VVDStRL Heft 11, S. 153-176
Berlin 1954
- - Artikel: Staatskirchenrecht
= HWBSozWiss., 9. Bd., S. 753-758
Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956
- - Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem
2. erw. Aufl.
Stuttgart 1958
- - Zur Mitwirkung des Bundes beim Abschluß von Länderkonkordaten
= DÖV 1965, S. 44-45
- Weier, Joseph Staat und Kirche in den Verfassungen Westdeutschlands
= Die Kirche in der Welt
II. Jg. (1949), S. 283-390
(Loseblatt-Lexikon, Münster)
- - Staat und Kirche in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
= Die Kirche in der Welt
III. Jg. (1950), S. 91-92
- Wolf, Erik Zur Rechtsgestalt der Kirche
= Bekennende Kirche, Martin Niemöller zum 60. Geburtstag,
S. 254-261
München 1952
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht I
6. Aufl.
München und Berlin 1965
- Zinn-Stein Die Verfassung des Landes Hessen
Kommentar herausgeg. von Georg August Zinn und Erwin Stein, 1. Bd.
Bad Homburg v.d.H. - Berlin 1954

Zippelius, Reinhold

Kirche und Staat und die Einheit
der Staatsgewalt
= ZevKR 9. Bd. (1962), S. 42-68

Zuhorn, Karl

Zur Vorgeschichte der Bildung des
Landes Nordrhein-Westfalen.
Erörterungen und Pläne in Westfa-
len über den Zusammenschluß von
Westfalen und Nordrhein im ersten
Halbjahr 1946
Münster 1955

E i n l e i t u n g

I. Grund der Untersuchung

Nach der Weimarer Verfassung hatte positiv-rechtlich durch die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung über die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften (Art.10 Ziff.1 WRV) der Schwerpunkt der staatskirchenrechtlichen Entwicklung beim Reich gelegen¹⁾. Das Bonner Grundgesetz kennt demgegenüber eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht, so daß sich eine Schwerpunktverlagerung zu Gunsten der Länder ergeben hat (Art.70 GG)²⁾. Dazu kommt noch die für das Verhältnis von Staat und Kirche bedeutsame Zuständigkeit der Länder für die Schulgesetzgebung³⁾. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, das Verhältnis von Staat und Kirche⁴⁾ auf der Landesebene darzustellen.

-
- 1) Auch unter der Weimarer Verfassung waren jedoch trotz der Möglichkeit des Art.10 Ziff.1 tatsächlich die Länder führend in der staatskirchenrechtlichen Gestaltung, wie auch schon nach den Jahren 1867/71 z.B. die Kulturkampfgesetze (die sog. preußischen Maigesetze) Landessache gewesen waren (SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273,248). Einziges wichtiges Reichsgesetz der Weimarer Republik auf dem Gebiet des Staatskirchenrechts war das Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15.7.1921 (SCHEUNER, aaO., S.249).
 - 2) WEBER (VVDStRL 11, S.153-176, 168) geht daher soweit, davon zu sprechen, daß im Verhältnis der Kirchen zum Bund "staatskirchenrechtlich ein völliges Vakuum" klappt; SCHEUNER (ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 21): "Bedeutende Rolle der Länder für das Staatskirchenrecht"; ebenso HESSE, JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 19.
 - 3) Vgl. zu der Entwicklung vom Reichskirchenrecht zum territorialen Staatskirchenrecht, auf das die heutige Kulturhoheit der Länder in Deutschland zurückgeht, GRUNDMANN (BayVBl. 1962, S.33-39, 33 1.Sp. und ÖAK, 13.Jg. (1962), S.281-300, 284); nach h.L. ist auch beim Abschluß von Länderkonkordaten eine Mitwirkung des Bundes nicht erforderlich (WEBER, DÖV 1965, S.44-45; a.A. von SCHENCK, DÖV 1966, S.299-310).
 - 4) Der Terminus "Verhältnis von Staat und Kirche" wird in

Eine Untersuchung im Land Nordrhein-Westfalen bietet sich an, weil hier die Materie bisher einer Erörterung harrt, während im Nachbarland Niedersachsen durch die Diskussion über den niedersächsischen Kirchenvertrag vom 19. März 1955 - den sog. Loeccumer Vertrag -⁵⁾ und auch durch den Konkordatsprozeß⁶⁾ und die dazu erstatteten Gutachten⁷⁾ das Verhältnis von Staat und Kirche bereits rechtliche Durchdringung gefunden hat.

Wenn die gegenwärtige rechtliche Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Land Nordrhein-Westfalen an Hand der Rechtsquellen dargestellt werden soll, so ist zunächst fraglich, inwieweit die tatsächliche und geistige Entwicklung, die das Verhältnis von Staat und Kirche seit der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen durchgemacht hat, Gegenstand der Darstellung sein darf.

II. Grenzen einer rechtlichen Untersuchung

Aufgabe einer rechtlichen Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Kirche muß es sein, im Gegensatz zu einer theologischen, philosophischen, soziologischen oder rein historischen Bearbeitung das Rechtserhebliche darzustellen; denn Aufgabe des Juristen ist es nicht, "bloß verschwommene Hintergründe" zu zeichnen, sondern die zwischen Staat und

seinem allgemeinen Sinn übernommen: Die Beziehung zwischen dem Land und der katholischen Kirche in ihrer Diözesanstruktur sowie zu den evangelischen Kirchen im Lande und schließlich zu den kleinen Religionsgemeinschaften (WEBER, HWBSozWiss., 9. Bd., S. 753-758, 753 1. Sp. - bezogen auf den Begriff Staatskirchenrecht -; SCHNEIDER, Ernst, Diss., S. 29; SCHLIEF, Diss., S. 1 Anm. 4).

5) Vgl. THIEME, DVBl. 1955, S. 273-276; MÜLLER, DÖV 1955, S. 421-427; SMEND, JZ 1956, S. 50-53; SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S. 1-37.

6) BVerfG, Urt. v. 26. 3. 1957 = BVerfGE 6, S. 309-367.

7) Vgl. GIESE/V. D. HEYDTE, Der Konkordatsprozeß.

Kirche geltenden "Spielregeln", die in rechtlichen Vereinbarungen und Rechtsnormen festgelegt sind, zu erklären und auszulegen⁸⁾.

Eine solche Vorbemerkung erscheint angebracht, weil das Verhältnis von Staat und Kirche von dem Spannungsverhältnis zwischen zwei Bereichen, dem der diesseitigen Ordnungsmacht des Staates und dem der Kirche, "die nicht von dieser Welt ist, gleichwohl aber in dieser Welt ist"^{8a)}, lebt. Es wird deshalb durch jede Veränderung der einen oder anderen Seite beeinflusst.

Ein politischer Kurswechsel und eine neue im Raume der Kirche herrschende theologische Auffassung, die das Selbstverständnis der Kirche zur Obrigkeit berührt, können zu einer Umschichtung der Relation von Staat und Kirche führen.⁹⁾ Wegen dieser Abhängigkeit der tatsächlichen Lage von politischen, soziologischen und geistigen Kräften und Bewegungen führt eine Darstellung des rechtlichen Verhältnisses

8) PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 194; H.WEBER, S.21, weist zu Recht auf die im zeitgenössischen Schrifttum herrschende Tendenz hin, methodisch ungenau zu verfahren und Situationsanalysen an die Stelle von rechtlichen Argumentationen zu stellen.

8a) MIKAT, Nordrhein-Westfalen, S.45.

9) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 226: "Die Entwicklung der staatskirchenrechtlichen Verhältnisse steht freilich niemals still. Auf diesem hochempfindlichen Gebiete geistiger Entwicklungen ist die Reaktionsfähigkeit auf allen Seiten so fein ausgebildet, daß auch die leisesten Schwankungen wie von einer Kompaßnadel eingefangen werden. Der Anstoß zu Wandlungen und Fortbildungen kann von den verschiedensten Seiten kommen. Theologische Strömungen innerhalb der Kirche äußern ihre Wirkung auf die Anschauung von der Kirche, von Recht und Ordnung der Kirche und von ihrem Verhältnis zur weltlichen Macht. Der Anstoß zu Wandlungen kann aber auch aus der staatlichen Sphäre stammen. Ein Wechsel der Staatsform und Verfassung, aber auch eine Veränderung der maßgebenden politischen Kräfte und Parteien im Staate kann weittragende Wirkungen äußern."

von Staat und Kirche in die Problematik, die sich aus der Differenz von Norm und Wirklichkeit ergibt. Einer so veränderlichen Wirklichkeit kann sich der Gesetzgeber nämlich nur schwer anpassen, so daß die Frage entsteht, inwieweit "gleiche Rechtsvorschriften unter verschiedenen politischen Voraussetzungen und in verschiedener politischer Umwelt eine andere Bedeutung haben können"¹⁰⁾.

Wenn auch die geistesgeschichtliche, theologische, soziologische und politische Sicht des Verhältnisses in einer Untersuchung der rechtlichen Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Land Nordrhein-Westfalen grundsätzlich außer Betracht bleiben muß^{10a)}, so könnte sie möglicherweise dennoch als selbstverständliches Hilfsmittel der Interpretation positivrechtlicher Regelungen anzusehen und deshalb mitzubehandeln sein.

III. Der Begriff des Staatskirchenrechts

Diese Untersuchung will also versuchen, von den positiven Normen, die das Verhältnis von Staat und Kirche bestimmen, auszugehen. Das Rechtsgebiet, dem diese Normen zugehören, wird üblicherweise als Staatskirchenrecht bezeichnet. - Unter Staatskirchenrecht wurde früher im Gegensatz zum innerkirchlichen Recht¹¹⁾ das "staatliche Recht, die Kirche betreffend"¹²⁾ verstanden. Eine Unterscheidung, die noch nicht so alt ist, wie das Verhältnis von Staat und Kirche, weil die Bezeichnung Staatskirchenrecht erst auftaucht, als

10) PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 177.

10a) ALBRECHT (S.159) weist zu Recht darauf hin, daß Selbstverständnis und Lehre der Kirche über ihr Verhältnis zum Staat zunächst einmal staatsrechtlich unverbindlich sind, solange sie nicht in dem im Staate maßgeblichen Mehrheitswillen als säkularisiertes Prinzip aufgenommen werden.

11) BREDT, S.80 u. 103: "inneres Kirchenrecht".

12) BREDT, S.80 u. 103; ähnlich EICHMANN-MÖRSBACH, I., S.18 u. 35.

der Staat die enge Bindung an eine bestimmte Konfession, und damit die Verbindung von geistlichem und weltlichem Recht, löst und zum überkonfessionellen und neutralen Staat wird¹³⁾.

Die von den Kirchen gesetzten Normen gehören danach nicht zum Staatskirchenrecht und sind folglich nicht Grundlage einer staatskirchenrechtlichen Untersuchung. Für die Gestaltung des Staatskirchenrechts ist allein das staatliche Recht entscheidend¹⁴⁾.

Darüber hinaus wird gelegentlich auch das auf Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche beruhende Recht nicht dem Staatskirchenrecht, sondern dem sog. Vertragskirchenrecht zugerechnet¹⁵⁾, obwohl ja auch die Verträge mit den Kirchen durch staatliche Gesetze ratifiziert werden.

Die Darstellungen des Verhältnisses von Staat und Kirche zur Weimarer Zeit gehen übereinstimmend vom staatlichen Recht, also von der Verfassung und den übrigen Gesetzen, die die Rechtsverhältnisse der Kirchen regeln, aus. Diese Quellen einer rechtlichen Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Kirche sind - soweit ersichtlich - zur Weimarer Zeit nirgends in Frage gestellt.

Der herkömmliche Begriff des Staatskirchenrechts ist jedoch aus zweierlei Gründen problematisch¹⁶⁾. Einmal kann er zu dem ungerechtfertigten Mißverständnis führen, das "Recht

13) SCHEUNER, ZevKR 2 (1952/53), S.382-393, 383.

14) So KÖTTGEN, DVBl. 1952, S.485-488, 486 r.Sp.; In diesem Sinne wird Staatskirchenrecht offensichtlich noch 1953 verstanden von SCHEUNER, KStW, IV, S.88-119, 113 f., während ders. später (ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 273) auch die innerkirchliche Neuordnung in der evangelischen Kirche nach 1945 als "ein Stück Mitgestaltung am Staatskirchenrecht" ansieht.

15) So etwa EICHMANN-MÖRSDORF, I. Bd., S. 35.

16) So auch (ohne Begründung) QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 176.

einer Staatskirche" zu enthalten¹⁷⁾. Zum andern aber könnte man meinen, daß ein Staatskirchenrecht - verstanden als das "staatliche Recht, die Kirchen betreffend" - dann nicht mehr der Inbegriff des verbindlichen rechtlichen Verhältnisses von Staat und Kirche sein könne, wenn Staat und Kirche, wie von einem Großteil in Lehre und Rechtsprechung¹⁸⁾ angenommen wird, als gleichgeordnete Mächte, denen nur das Gebiet ihres Wirkens gemeinsam ist, anzusehen sind. Denn eine volle Gleichordnung schließt begriffsnotwendig ein, daß jeder Beteiligte nur für seinen Bereich verbindliches Recht setzen kann¹⁹⁾.

Daraus hat Hesse²⁰⁾ gefolgert, daß die Rechtssysteme von Staat und Kirche ohne eine beide umfassende Einheit, entsprechend dem Völkerrecht für das Verhältnis von Staaten untereinander, nebeneinander bestehen. Für ein Staatskirchenrecht bleibt, wenn man dieser Ansicht folgt, kein Raum, es sei denn, man wollte "die beiderseitige Verantwortlichkeit", die nach Hesse²⁰⁾ die Erhaltung eines geordneten Verhältnisses von Staat und Kirche garantiert, als das heutige "Staatskirchenrecht" bezeichnen.

Selbstverständlich ist die Bedeutung des Begriffs Staatskirchenrecht von der jeweiligen Epoche abhängig. "So liegt in dem Begriff (sc. Staatskirchenrecht) selbst schon ein Stück Geschichte der Beziehungen von Kirche und Staat"²¹⁾.

17) WEBER, HWBSozWiss. 9.Bd., S.753-758, 753 l.Sp.:
Der Terminus besage nicht, daß das Verhältnis zwischen Staat und Kirche nach den Vorstellungen des Staatskirchenrentums gestaltet sein müsse.

18) HESSE, Rechtsschutz, S.81; RIDDER, AöR 80.Bd. (1955/56), S.127-157, 155; MIKAT, S.146; FUSS, DÖV 1961, S.734-740, 734 r.Sp.;
BGH, Urt.v.16.3.1961 = BGHZ 34, S.372-375, 373.

19) HESSE, ZevKR 3 (1953/54), S.188-200, 192 Fußnote 16 unter Hinweis auf HUBER, Verträge, S.58; HESSE, Rechtsschutz, S.62; QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 177.

20) ZevKR 3 (1953/54), S.188-200, 192.

21) SCHEUNER, ZevKR 2 (1952/53), S.382-393, 384.

Man wird daher bei veränderten Verhältnissen unter dem Begriff Staatskirchenrecht nicht mehr unbedingt nur staatliches Recht verstehen, sondern - von einem weiteren Begriff ausgehend - als Staatskirchenrecht die Rechtsmaterie bezeichnen, die für das rechtliche Verhältnis von Staat und Kirche von rechtlicher Bedeutung ist.

IV. Die Rechtsquellen des Staatskirchenrechts

Eine derartige Auflösung des überkommenen Begriffs Staatskirchenrecht, die die Regelungsbefugnis des Staates in Frage stellt, hat dazu geführt, das Problem des Standorts bei der Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Kirche in die wissenschaftliche Diskussion zu bringen. So ist von Scheuner²²⁾ die Ansicht vertreten worden: weil sich staatliche und kirchliche Deutung nicht decken²³⁾, habe die Beurteilung von Kirche und Staat "auf zwei verschiedenen Ebenen, der des staatlichen überkonfessionell-neutralen und der des bekenntnisgebundenen innerkirchlichen Rechts" zu erfolgen.

Die Frage, ob staatliche oder kirchliche Normen oder beide für eine Darstellung des allgemein verbindlichen rechtlichen Verhältnisses von Staat und Kirche im Gegensatz zu einer standortgebundenen Darstellung herangezogen werden, scheint davon abzuhängen, welches Rangverhältnis zwischen Staat und Kirche besteht. Andererseits kann dieses Rangverhältnis erst durch Prüfung der Rechtsquellen gewonnen werden. Die Ausweglosigkeit liegt darin, daß die Entscheidung für einen der drei möglichen Standorte, den staatlichen, den kirchlichen oder den beide Seiten beachtenden, notwendigerweise bereits die Frage nach dem Rangverhältnis von Staat und Kirche zu

22) ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 229.

23) So auch FUSS, DÖV 1961, S.734-740, 734 l.Sp.; siehe auch SCHEUNER, RGG, Bd.III, Sp.1327-1336, 1328.

beantworten scheint. Werden z.B. für die Prüfung nur staatliche Normen herangezogen, würde demnach die rechtliche Unterworfenheit der Kirche unter den Staat präjudiziert; werden dagegen der staatliche und kirchliche Standpunkt gleichermaßen berücksichtigt, scheint die Untersuchung notwendigerweise die rechtliche Gleichordnung von Staat und Kirche zu ergeben. Damit wäre auch die Verbindlichkeit der die Kirchen und Religionsgemeinschaften betreffenden Verfassungsbestimmungen in Frage gestellt, da sie üblicherweise als Ausdruck des staatlichen Standpunktes angesehen werden. Daher rechtfertigt Fuß²⁴⁾ die Unterstellung der Kirchen unter das GG mit der Einnahme des staatlichen Standpunktes. -

Neuerdings hat Quaritsch²⁵⁾ versucht, die Frage nach dem einzunehmenden Standort einer Untersuchung über das Verhältnis von Staat und Kirche und der dabei anzuwendenden Methode zu lösen. Quaritsch ist dabei der Frage nachgegangen, ob die Verfassung - wenn man die Gleichordnung von Staat und Kirche unterstellt - das Verhältnis des Staates zu den Kirchen verbindlich regeln kann²⁶⁾. Er kommt bei dieser Untersuchung zu dem Ergebnis, daß es sich bei einer demokratischen Verfassung nicht um einen einseitigen Akt der Staatsgewalt handele, sondern daß eine derartige Verfassung ein von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes auch dem Staat auferlegtes Gesetz sei²⁷⁾. Adressat der Verfassungsnorm sei neben dem einzelnen Bürger und dem Staatsvolk auch der Staat²⁸⁾, so daß die von dem pouvoir constituant gegebene Verfassung sich über dem Gegensatzpaar "Kirche-Staat" wölbe²⁹⁾. Der

24) DÖV 1961, S.734-740, 735 1.Sp.

25) Der Staat 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320.

26) aaO, S.177.

27) aaO, S.178.

28) aaO, S.178.

29) aaO, S.180.

methodische Konflikt kirchlicher und staatlicher Blickweise sei daher ein Scheinproblem, weil das Selbstbestimmungsrecht in eigenen Angelegenheiten den Kirchen nicht vom Staat eingeräumt sei, sondern aus der Unzuständigkeit einer sonst total geltenden Verfassung im religiösen Bereich herrühre³⁰⁾, und der Jurist daher nur vom Fundament der Verfassung her entscheiden könne³¹⁾.

Quaritsch kommt also nicht zu einer Rettung des überkommenen Begriffs "Staatskirchenrecht", sondern setzt an seine Stelle ein "Verfassungskirchenrecht". Nicht der Staat setzt die Grenzen des kirchlichen Selbstbestimmungsrechtes, sondern die Verfassung.

Im Ergebnis führt die Ansicht von Quaritsch zu einer von der herrschenden Meinung nicht wesentlich verschiedenen Heranziehung von Rechtsquellen für die Darstellung des Verhältnisses von Staat und Kirche. Danach enthält das Verfassungsrecht des modernen säkularen Staates die Grenzziehung zwischen Staat und Kirche, die zwar einerseits den Kirchen den ihnen wesensgemäß zustehenden Raum gibt, andererseits aber die Einheit der staatlichen Rechtsordnung garantiert.

Die Auffassung von Quaritsch hat den Vorzug, daß eine Untersuchung an Hand der Verfassung, die nicht als Akt der Staatsgewalt angesehen wird, keine Vorentscheidung für die Frage des Rangverhältnisses zu bedeuten braucht. Quaritsch kann jedoch deshalb nicht gefolgt werden, weil sich beispielsweise eine Verfassungsänderung vom Erlaß eines Gesetzes hauptsächlich durch die für erstere notwendige größere Mehrheit im Parlament unterscheidet; auf die Konzeption einer Verfassung nehmen die gleichen politischen Kräfte Einfluß, die auch sonst den "Staat", der vor allem aus der Sicht der Kirchen Inbegriff der weltlichen Gewalt schlechthin ist, ausmachen. Die von Quaritsch vorgenommene Unterscheidung zwi-

30) aaO, S.185.

31) aaO, S.190.

schen Verfassungsgesetz und allgemeinem Gesetzgeber trifft daher nicht den Kern.

Vor allen Dingen ist aber die mögliche Vorentscheidung für die Frage des Rangverhältnisses ein Scheinproblem, da nicht die Formen des Rechtsverkehrs unter den Beteiligten, sondern der Inhalt eines Gesetzes bzw. Vertrages entscheidend ist. Auch Verträge können die Unterwerfung der einen Seite zum Inhalt haben³²⁾.

Für eine Untersuchung an Hand der Verfassung, mag sie auch Akt der Staatsgewalt sein, spricht auch die Einheitlichkeit der Darstellung; denn die Aufgabenbegrenzung der Untersuchung auf einen bestimmten räumlichen Bereich, der staatlicherseits durch eine Verwaltungsspitze repräsentiert wird, hier also auf das Land Nordrhein-Westfalen, bedeutet ein Gegenüber der einheitlichen politischen Gewalt mit einer Verfassungsordnung auf der einen Seite und einer Vielzahl von Religionsgemeinschaften mit ebenso vielen Ansichten über ihre Beziehungen zum Staat auf der anderen Seite. - Die Themenwahl bestimmt also bereits den Ausgangspunkt der Darstellung. Wenn z.B. das Verhältnis einer bestimmten Religionsgesellschaft zum Staat schlechthin geprüft werden soll, wäre der Standpunkt der Religionsgesellschaft zur Grundlage der Untersuchung zu machen.

Neben der Verfassung sind sicherlich die Verträge zwischen Staat und Kirche heranzuziehen³³⁾, jedoch ist für ihre Verbindlichkeit zu beachten, daß sie mit der Verfassung übereinstimmen müssen.

32) Das anerkennt auch QUARITSCH, aaO, S.300: "Die Tatsache des Vertragsschlusses allein ist für die Koordinationslehre unergiebig."

33) GRUNDMANN (BayVBl. 1962, S.33-39, 37 l.Sp.) bezeichnet auch Konkordate und Kirchenverträge als integrierende Bestandteile unseres heutigen westdeutschen Verfassungsrechts im materiellen Sinn.

1. H a u p t t e i l :

Das gegenwärtige Verhältnis von Staat

=====

und Kirche in Deutschland

=====

I. Die Fruchtbarkeit eines Vergleichs zwischen Verfassungs- wirklichkeit und Verfassungstext

Trotz der grundsätzlichen Bedenken gegen eine nur soziologische Erfassung von Tatsachen im Rahmen einer rechtlichen Untersuchung muß vor einer Auslegung der in Nordrhein-Westfalen geltenden gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmungen die tatsächliche Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche in Deutschland seit 1945 dargestellt werden. Denn die "tiefgreifende Diskrepanz"³⁵⁾ zwischen den staatskirchenrechtlichen Normen und der tatsächlichen Ausgestaltung der staatlich-kirchlichen Beziehungen ist charakteristisch für das gegenwärtige Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland.

Die tatsächliche Entwicklung sagt zwar nichts über die rechtliche Lage aus und vermag deshalb die Auslegung des positiven Rechts nicht zu ersetzen³⁶⁾. Dennoch werden von der überwiegenden Mehrheit der staatskirchenrechtlichen Rechtsprechung und Lehre aus der radikalen Emanzipation der Kirchen in der Gegenwart für die Auslegung und das Verständnis der heute geltenden Verfassungsbestimmungen weitreichende Folgerungen gezogen.

35) RIDDER, Staatslexikon Bd.IV, Sp.1020-1030, 1020.

36) HESSE, Rechtsschutz, S.2.

Ganz allgemein wird in der staatskirchenrechtlichen Literatur³⁷⁾ im Anschluß an den grundlegenden Aufsatz von Smend³⁸⁾ von einer entscheidenden Veränderung des Verhältnisses von Staat und Kirche in Deutschland gesprochen, die einen Bedeutungswandel der vom Grundgesetz unverändert rezipierten kirchenpolitischen Artikel der Weimarer Verfassung nach sich ziehe. So hat nach Meinung von Smend³⁹⁾ jeder Versuch des Verständnisses der heutigen staatskirchenrechtlichen Lage von dem Strukturwandel auszugehen, der dadurch gegeben sei, daß die Veränderung auf kirchlicher Seite bewußt vollzogen sei.

Eine Überprüfung dieser Auffassung wird im Rahmen der Auslegung der kirchenpolitischen Bestimmungen der Verf.NRW erfolgen. Aber auch wenn es sich herausstellen sollte, daß das gegenwärtige Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland keine Voraussetzung einer sachentsprechenden Auslegung ist, verliert eine solche Tatsachendarstellung nicht ihre Bedeutung; denn durch den Vergleich zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext werden die Besonderheiten der gesetzlichen bzw. vertraglichen Rechtslage im Land Nordrhein-Westfalen hervorgehoben.

II. Das veränderte Verhältnis von Staat und Kirche nach 1945

a) Die Veränderung auf seiten des Staates

Wenn sich die Darstellung des Verhältnisses von Staat und Kirche im Rahmen dieser Arbeit auch auf das Land Nordrhein-

37) HESSE, JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 22:

"Es ist nahezu ausschließlich das staatskirchenrechtliche Schrifttum gewesen, das diesen Bedeutungswandel (sc. der kirchenpolitischen Artikel der Weimarer Verfassung infolge der Veränderung der tatsächlichen Lage) zu Bewußtsein und zur Anerkennung gebracht, ihn begründet und in seinen Auswirkungen näher bestimmt hat."

38) "Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz" = ZevKR 1 (1951), S.4-14; vorher schon angedeutet von dems., in Dibelius-Festschrift, S.184.

Westfalen beschränkt, so ist die Ausgangssituation nach 1945 über die Ländergrenzen hinweg gleich: Nach dem totalen Machtanspruch des Staates im Dritten Reich führte der Zusammenbruch von 1945 zu einer vollkommenen Entmachtung überregionaler staatlicher Verwaltung und auch zu einer "Epoche tiefer Schwäche des deutschen Staatsbewußtseins"⁴⁰⁾.

Der Wiederaufbau der Verwaltung konnte insbesondere bei der Neugründung eines Landes, wie im Falle Nordrhein-Westfalen, kaum an Traditionen anknüpfen. Daher konnte auch das Beharrungsvermögen der Bürokratie unter diesen Umständen nicht die gleichen Wirkungen zeigen, wie sie Werner Weber⁴¹⁾ für die kontinuierliche Weiterführung eigentlich der Vergangenheit angehörender Kirchenpolitik in den Jahren der Weimarer Republik mitverantwortlich gemacht hat.

Das Fehlen eines Anknüpfungspunktes an frühere Traditionen hat mit dazu geführt, daß Scheuner⁴²⁾ auch heute noch dem Staat eine "klar profilierte Linie seiner Haltung" und erst recht eine "umfassende kirchenpolitische Konzeption" abspricht.

Als wichtiges Kennzeichen für die Grundeinstellung des Staates zu den Kirchen ist es jedoch zu werten, daß im Gegensatz zur Übernahme der Weimarer Kirchenartikel in das GG und die Landesverfassungen die Exekutive nicht an die Praxis der Kirchenpolitik der Weimarer Republik angeknüpft hat.

39) ZevKR 1 (1951), S.4-14, 4.

40) SMEND, ZevKR 1 (1951), S.4-14, 11; ebenso SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 252.

41) VVDStRL Heft 11, S.153-176, 154 + 158.

42) ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 251.

Vielmehr geht der Staat in seinem Bestreben, außer der Unabhängigkeit die freie Entfaltungsmöglichkeit der Kirchen auch in nichtgeistlichen Dingen zu wahren, sehr weit. Dieses Bestreben findet darin seinen Ausdruck, daß den Kirchen in den verschiedensten öffentlichen Gremien ein Mitspracherecht eingeräumt worden ist⁴³⁾. Der Staat berücksichtigt die Kirchen also auch in politischen Angelegenheiten "als einflußreiche und geistig bedeutsame Erscheinung des öffentlichen Lebens"⁴⁴⁾.

Diese Aufgeschlossenheit des Staates den Kirchen gegenüber offenbart ein "eigentümliches Anlehnungsbedürfnis des politischen Gemeinwesens an die Kirche"⁴⁵⁾, als sollten die Kirchen dem Staat im Kampf gegen den Kommunismus weltanschauliche Hilfe gewähren.

Das Entgegenkommen des Staates gegenüber den Anliegen der Kirche hat sich in Nordrhein-Westfalen darin gezeigt, daß

-
- 43) Die Kirchen können in NRW z.B. Vertreter entsenden in:
1. die kommunalen Jugendwohlfahrtsausschüsse als beratende Mitglieder gemäß § 3 Abs.I Ziff.5 (nrw) Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt in der Fassung vom 1.Juli 1962 (GV.NW. S.413),
 2. den Programmbeirat des Westdeutschen Rundfunks gemäß § 19 Ziff.I der Satzung des Westdeutschen Rundfunks Köln vom 27.Januar 1956 (GS.NW. S.953),
 3. den Fernsehrat des Zweiten Deutschen Fernsehens gemäß § 14 Abs.I Ziff.d) - f) des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6.Juni 1961 in der Bekanntmachung vom 9.August 1961 (GV.NW. S.269).
- 44) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 268.
- 45) FUSS, DÖV 1961, S.734-740, 736 r.Sp.

zwischen der Landesregierung und den beiden großen Konfessionen durch die Bestellung kirchlicher Beauftragter bei der Landesregierung⁴⁶⁾ Beziehungen quasidiplomatischen Stils aufgenommen worden sind.

b) Die Veränderung auf seiten der Kirchen

Mit dieser Entwicklung auf seiten des Staates ging die Herausbildung eines neuen Selbstverständnisses der Kirchen einher, das vor allem in der evangelischen Kirche durch das Erlebnis des Kirchenkampfes gefördert worden war. Der Kirchenkampf brachte die evangelische Kirche in eine ähnliche Abwehrsituation zum Staat, wie sie die katholische Kirche bereits im Kulturkampf, in Wirklichkeit stellvertretend für alle Religionsgemeinschaften, erlebte.

Gleichzeitig rückten die Kirchen nach 1945 in das "bestehende politische Vakuum" ein⁴⁷⁾ und übernahmen gewisse staatliche Aufgaben⁴⁸⁾, wie die Daseinsvorsorge für die notleidende Bevölkerung und machten sich, da überregionale staatliche Instanzen fehlten, zu Sprechern des Volkes gegenüber der Besatzungsmacht; denn die Kirchen waren die einzigen Re-

46) In übereinstimmenden Beschlüssen haben die Leitungen der Evangelischen Kirche im Rheinland, der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Lippischen Landeskirche das Amt eines Beauftragten beim Landtag und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen mit dem Sitz in Düsseldorf geschaffen. Zum Beauftragten ist Pfarrer Dr. Doehring bestellt worden, der am 1. Oktober 1961 seinen Dienst aufgenommen hat. (Kirchliches Amtsblatt der Evangelischen Kirche im Rheinland 1961, Nr. 24). - Auf katholischer Seite wurde im Einvernehmen mit dem Hl. Stuhl das "Kommissariat der Bischöfe von NRW" von den fünf Erzbischöfen und Bischöfen, die ihren Sitz im Land Nordrhein-Westfalen haben (Köln, Paderborn, Münster, Aachen und Essen), errichtet. Die Errichtung wurde der Landesregierung mitgeteilt. Der Sitz des Kommissariats befindet sich in Köln.

47) FUSS, DÖV 1961, S. 734-740, 736 l. Sp.

48) OVG Münster, Urt. vom 14.2.1962 = JZ 1962, S. 767-771, 769 l. Sp.

präsentanten Gesamtdeutschlands, deren Organisation im Zusammenbruch von 1945 im Gegensatz zu staatlichen Instanzen nicht zerschlagen worden war⁴⁹⁾.

1. Das Selbstverständnis der evangelischen Kirche

Das heutige Selbstverständnis der evangelischen Kirche wird entscheidend durch die Haltung der Bekennenden Kirche im Dritten Reich geprägt. Im Mai 1934 nahm die Barmer Bekenntnissynode in der "Theologischen Erklärung zur gegenwärtigen Lage der DEK" zur Lehre der evangelischen Kirche, ihrer Ordnung und ihres Verhältnisses zum Staat Stellung. Die Barmer Erklärung trat in enger Anlehnung und unter Berufung auf die Schrift dem Versuch des Staates entgegen, die Kirche für seine Zwecke einzuspannen.

Die das Verhältnis von Staat und Kirche behandelnden Thesen des Bekenntnisses "evangelischer Wahrheiten" lauten:

- "4. Wir verwerfen die falsche Lehre, als könne und dürfe sich die Kirche ... besondere, mit Herrschaftsbefugnissen ausgestattete Führer geben oder geben lassen.
5. Wir verwerfen die falsche Lehre, als solle und könne der Staat über seinen besonderen Auftrag hinaus die einzige und totale Ordnung menschlichen Lebens werden und also auch die Bestimmung der Kirche erfüllen. Wir verwerfen die falsche Lehre, als solle und könne sich die Kirche über ihren besonderen Auftrag hinaus staatliche Art, staatliche Aufgaben und staatliche Würde aneignen und damit selbst zu einem Organ des Staates werden.
6. Der Auftrag der Kirche, in welchem ihre Freiheit gründet, besteht darin, an Christi Statt und also im Dienst seines eigenen Wortes und Werkes durch Predigt und Sakrament die Botschaft von der freien Gnade Gottes auszurichten an alles Volk.

49) LIERMANN, OAK 5.Jg. (1954), S.207-220, 216; WEBER, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S.52.

Wir verwerfen die falsche Lehre, als könne die Kirche in menschlicher Selbstherrlichkeit das Wort und Werk des Herrn in den Dienst irgendwelcher eigenmächtig gewählter Wünsche, Zwecke und Pläne stellen."

Daneben reagierte die Bekenkende Kirche gegen die staatliche Beeinflussung und Kontrolle auch des geistlichen Lebens der evangelischen Kirche durch die Proklamierung des kirchlichen Notrechts auf der Dahlemer Bekenntnissynode am 20. Oktober 1934, die den "Anspruch der Kirche auf eine Neuordnung auf der Grundlage ihres eigenen Wesens und mit ihren eigenen rechtlichen Mitteln" geltend machte⁵¹⁾.

Inwieweit die Kirchenkampfsituation für das heutige Verhältnis der Kirche zum Staat von Bedeutung ist, mag zunächst dahinstehen. Ganz sicher machte es für die Besinnung der evangelischen Kirche auf ihre Unabhängigkeit von außerkirchlichen Mächten und ihre Selbständigkeit gegenüber diesen keinen Unterschied, wie Quaritsch⁵²⁾ meint, ob den Kirchen anders als im Kulturkampf nicht der Staat, "sondern eine politische Partei, die sich im Monopolbesitz der staatlichen Mittel befand", gegenüberstand. Auf jeden Fall brachte die Abwehr gegen ein kirchenfeindliches Regime, das zunächst die evangelische Kirche für seine Ziele einspannen und später durch die sog. "Entkonfessionalisierung" aus dem öffentlichen Leben herausdrängen wollte, eine Besinnung auf das eigentliche Wesen der Kirche⁵³⁾.

Die Grundlinien der neuen Einstellung gegenüber dem Staat, die sich insbesondere auch gegen die starke Anlehnung des Kirchenrechts an das staatliche Vorbild richtete, waren bereits in den 20er Jahren in der theologischen Bewegung Karl Barths und seiner Schüler vorgezeichnet⁵⁴⁾.

51) GRUNDMANN, ÖAK 13. Jg. (1962), S. 281-300, 287.

52) Der Staat 1. Bd. (1962), S. 175-197, 289-320, 181 f.

53) SMEND, Dibelius-Festschrift, S. 185.

54) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S. 225-273, 226.

Infolge dieser Besinnung auf das eigentliche Wesen der Kirche, die "Eigenständigkeit der Kirche und ihres Rechts" und die "Wesensverschiedenheit kirchlichen und staatlichen Rechts"⁵⁵⁾ nimmt die evangelische Kirche gegenüber dem Staat volle Unabhängigkeit in Anspruch⁵⁵⁾⁵⁶⁾, besteht aber gleichzeitig auf ihrem öffentlichen Status⁵⁷⁾.

Dem steht nicht entgegen, daß das Erlebnis des Kirchenkampfes zum Teil auch zu einer Geringschätzung der öffentlich-rechtlichen Position der Kirchen im Staat geführt hat: So warnt Erik Wolf⁵⁸⁾ vor einer "Juridifizierung" der Kirche. Die "Ordnung" der Kirche sei nicht dadurch gesichert, daß sie als Institution des Kulturlebens anerkannt sei und verfassungsmäßig geschützt und gefördert werde, da mit weltlichem Recht das Wesen der Kirche nicht erfaßbar sei; die Rechtsgehalt der Kirche werde allein von ihrem Bekenntnis bestimmt, im Bekenntnis werde die Verfassung der Kirche sichtbar⁵⁹⁾.

Diese Auffassung fußt auf der Erfahrung, daß sich die Gemeinden der Bekennenden Kirche auch ohne staatliche Anerkennung, ja im Gegensatz zum Staat bewährten, ohne in "Unordnung" zu geraten.

Unter dem öffentlichen Status wird jedoch im Gegensatz zu der Stellung einer mehr oder weniger privilegierten öffentlichen Korporation, die Smend⁶⁰⁾ als einen "etwas rätselhaften Ehrentitel" bezeichnet hat, die Ausgangsbasis verstanden,

55) HESSE, Rechtsschutz, S.48.

56) Zu den verschiedenen Strömungen innerhalb der evangelischen Theologie und Kirchenrechtswissenschaft, die jedoch in der Überzeugung von der Verschiedenheit kirchlichen und staatlichen Rechts und dem Streben nach Distanz vom Staat übereinstimmen, vgl. SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.230 Anm.8 und GRUNDMANN, ÖAK 16.Jg. (1965), S.276-309.

57) HESSE, Rechtsschutz, S.50.

58) Niemöller-Festschrift, S.254-261, 254.

59) WOLF, aaO, S.256.

60) ZevKR 1 (1951), S.4-14, 2.

"die Anerkennung ihres Berufs, ihrer kraft ihres Auftrags zu erfüllenden Aufgabe der Verkündigung zur Zeit oder zur Unzeit zu fordern"⁶¹⁾.

Dieser sog. "Öffentlichkeitsauftrag" oder "Öffentlichkeitsanspruch" ist ein Ausfluß der Besinnung in der evangelischen Kirche auf die Andersartigkeit des kirchlichen Rechts im Gegensatz zum staatlichen Recht, weil die Kirche ihr geistliches "Wächteramt" auch in Angelegenheiten des öffentlichen Lebens beansprucht, obwohl es dem weltlichen Recht verschieden ist^{61a)}.

Die Herkunft des Begriffs des Öffentlichkeitsanspruchs aus dem theologischen Bereich und seine ausschließlich geistliche Legitimierung, die ihn von ähnlichen um wirtschaftlicher oder politischer Ziele willen erhobenen Ansprüchen unterscheidet⁶²⁾, erschwert seine Einordnung im System der weltlichen Rechtsordnung. Die praktische Bedeutung des Öffentlichkeitsauftrages sollte daher nicht überschätzt werden; denn obwohl er inzwischen in mehreren evangelischen Kirchenverträgen positiviert ist, ist sein Inhalt nicht sehr klar. So definiert Scheuner⁶³⁾ den Öffentlichkeitsanspruch als den "Anspruch der Kirche, vom Staat in ihrer theologischen Existenz ernst genommen zu werden", während Ridder⁶⁴⁾ darunter "die Freiheit zum Wahrnehmen einer nicht von der Welt stammenden Verantwortung in der Welt" versteht. Der Öffent-

61) SMEND, Dibelius-Festschrift, S.185.

61a) Zu den kirchlich-theologischen Wurzeln und den kirchenrechtlichen Ausprägungen des Öffentlichkeitsauftrages der Kirche vgl. CONRAD, S.34 ff.; zum Begriff des öffentlichen überhaupt HÄBERLE, DVBl. 1966, S.217.

62) HESSE, Rechtsschutz, S.51; OVG Münster, Urt.v.14.2.1962 = JZ 1962, S.767-771, 769 1.Sp. (= DVBl. 1963, S.112-118, 114 r.Sp.).

63) Auf der 63. Generalversammlung der Görres-Gesellschaft, vgl. Bericht von Hans REIS in JZ 1961/332.

64) Art. Kirche und Staat, in Staatslexikon, Bd.IV, Sp. 1020-1030, 1028.

lichkeitsanspruch bedeutet auf keinen Fall einen Anspruch der Kirche auf politische Machtausübung oder Mitverwaltung⁶⁵⁾.

Von dem theologisch begründeten Öffentlichkeitsanspruch der evangelischen Kirche ist die staatliche Anerkennung eines Öffentlichkeitsauftrages der Kirchen zu unterscheiden. So hat das OVG Münster⁶⁶⁾ den Öffentlichkeitsanspruch als eine "staatskirchenrechtliche Befugnis" auch der katholischen Kirche angesehen, deren Ausübung "anerkannte öffentliche Gewalt", ja "Staatsgewalt" darstelle.

Ein derartiges Verständnis des Öffentlichkeitsanspruchs staatlicherseits entspricht nicht dem Anliegen der evangelischen Kirche, denn in These 5 der Barmer Theologischen Erklärung⁶⁷⁾ wird ausdrücklich die Wahrnehmung "staatlicher Aufgaben" und "staatlicher Würde" durch die Kirchen verworfen. Insofern ist auch der Ablehnung Ridders⁶⁸⁾, der Öffentlichkeitsanspruch der Kirche sei, nur staatsrechtlich gesehen, kein Anspruch auf Mitentscheidung in staatlichen Organen, nicht zu folgen.

Anders wäre der Öffentlichkeitsanspruch nicht mit dem gleichzeitigen Verlangen der evangelischen Kirche nach Distanz zum Staat vereinbar. Dieses Verlangen nach Distanz zum Staate entspringt einmal dem Mißtrauen gegen den Mißbrauch der Staatsmacht in der Vergangenheit⁶⁹⁾, zum anderen muß sich die evangelische Kirche in ihrer besonderen Situation im gespaltenen Deutschland hüten, von einem der rivalisierenden Systeme für seine Zwecke mißbraucht zu werden.

65) RIDDER, Art. Kirche und Staat, in Staatslexikon, Bd.IV, Sp. 1020-1030, 1028.

66) Urt. v. 14.2.1962 = JZ 1962, S.767-771, 769 r.Sp., mit abl. Anm. von RIDDER, S.771-775, 774 l.Sp. + r.Sp.

67) S. o. S. 46.

68) JZ 1962, S.771-775, 774 l.Sp.

69) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 250.

Da die Kirche heute nicht mehr einem kirchenfeindlichen Staat gegenübersteht, der ihre rechtliche und öffentliche Stellung zu schmälern sucht, könnte daran gezweifelt werden, ob die Formulierungen der Bekenntnissynode - und mit ihnen die Forderungen der Kirche nach Unabhängigkeit und zugleich nach Anerkennung ihres öffentlichen Status - heute noch dieselbe Tragweite haben.

Diese Zweifel sind jedoch nicht nur deshalb ungerechtfertigt, weil sich die EKD in ihrer Grundordnung vom 13.7.1948 zu der Barmer Theologischen Erklärung bekennt⁷⁰⁾; sondern die theologische Natur jener Erklärung hat zur Folge, daß sie nicht nur als eine Äußerung zum Tageskampf zu verstehen ist, sondern grundsätzliche und dauernde Bedeutung hat⁷¹⁾. Der Kirchenkampf hat insofern nur bewirkt, daß die Emanzipation der evangelischen Kirche, die bereits vorher ohne große Machtkämpfe und ohne explosive Ereignisse latent war⁷²⁾, ihre Bewährung fand⁷³⁾.

Nur eine Fehleinschätzung dieses Zusammenhanges zwischen dem Kirchenkampf und dem heutigen Anspruch der Kirche gegenüber dem Staat könnte zu der Ansicht führen, das Ende der Unterdrückung bei der Kapitulation des Staates habe die Kirche im Jahre 1945 zum Sieger gemacht, und die Erweiterung ihrer rechtlichen Stellung beanspruche sie als Siegesbeute⁷⁴⁾.

70) Art. 1.Abs.II, abgedruckt bei ERLER, S.156-163; ebenso z.B. die Kirchenordnung der Evangelischen Kirche von Westfalen vom 1.Dez.1953, Grundartikel II.

71) THIEME, DVBl. 1955, S.273-276, 274 l.Sp.; ähnlich auch SMEND, Dibelius-Festschrift, S.185, ders., JZ 1956, S.50-53, 51 r.Sp.; HESSE, Rechtsschutz, S.48.

72) Vgl. HUBER, Verträge, S.56.

73) Vgl. die 1930 gemachten vorausschauenden Bemerkungen HUBERs (Verträge, S.57): "Sollte der Staat sich zu Verstößen gegen sie (sc. die ev. Kirche) hinreißen lassen, wie er sie gegen die kath. Kirche unternommen hat, so würde er die gleichen politischen Erfahrungen machen müssen".

74) SCHEUNER (ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 252) macht die

Das neue, grundsätzlich veränderte Verhältnis der evangelischen Kirche zum Staat ist weiterhin entscheidend mitbegründet durch die Bedeutung der Ökumene und das neue ökumenische Bewußtsein in den letzten Jahrzehnten; denn die Ökumene bedeutet für die evangelische Kirche im Hinblick auf die weltweiten Verbindungen eine Annäherung an den Status der katholischen Kirche⁷⁵⁾, auch wenn der Ökumenische Rat der Kirchen kein Völkerrechtssubjekt ist⁷⁶⁾.

2. Die Stellung der katholischen Kirche zum Staat

Es kann nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein, die katholische Doktrin über das Verhältnis von Staat und Kirche im einzelnen darzustellen; denn auf diese Weise würde die abgelehnte Unterscheidung zwischen der bekenntnisgebundenen kirchlichen und der konfessionell-neutralen staatlichen Sicht vorgenommen. Es sollen vielmehr nur die Veränderungen gegenüber der Weimarer Zeit herausgestellt werden, die für das heutige Auseinanderfallen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit verantwortlich gemacht werden.

Wenn auch der Hauptangriff des nationalsozialistischen Regimes sich gegen die evangelische Kirche richtete⁷⁷⁾, so befand sich doch auch die katholische Kirche gegenüber dem Staat in einer Abwehrstellung⁷⁸⁾. Aber der Kirchenkampf hat

Art des Entgegenkommens des neuen demokratischen Staates für einen derartigen Eindruck verantwortlich; vgl. auch RIDDER, Staatslexikon, Bd.IV, Sp. 1020-1030, 1024.

75) SMEND, Dibelius-Festschrift, S.185.

76) RADBRUCH, Einf., 1961, S.221; HOLLERBACH, S.106, der darauf hinweist, daß die Kommission für internationale Angelegenheiten des Weltrats der Kirchen schon partielle Völkerrechtsfähigkeit besitzt.

77) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 250.

78) RIDDER, Staatslexikon, Bd.IV, Sp.1020-1030, 1021.

der Selbstverständnis nicht in gleichem Maße beeinflusst, wie das der evangelischen Kirche⁷⁹⁾. So stellt die 1937 an den deutschen Klerus gerichtete Enzyklika des Papstes über die Lage der katholischen Kirche im Deutschen Reich⁸⁰⁾ zwar der nationalsozialistischen Ideologie die Forderungen des Naturrechts entgegen, aber es kommt darin kein Streben nach Distanz vom Staat, wie in der evangelischen Kirche, zum Ausdruck, sondern der Staat wird nur für die Nichteinhaltung des Reichskonkordats verantwortlich gemacht.

Diese Zurückhaltung beruht auf der katholischen Überzeugung, daß Kirche und Staat von Gott gestiftete Ordnungsmächte darstellen⁸¹⁾ und auf Grund göttlichen Ursprungs zusammengehören: auch mit einem totalitären Staat ist ein Konkordat erstrebenswert⁸²⁾.

Die katholische Kirche lehnt daher zwar die Trennung von Staat und Kirche ab, weil dies "ein willkürliches Auseinanderreißen zweier von Gott aus einander zugeordneter Gemeinschaften"⁸³⁾ bedeute, betont aber andererseits die Souveränität der kirchlichen Gewalt⁸⁴⁾. Die Verfolgung der Kirche während des Dritten Reiches hat diesen Standpunkt weder hervorgerufen noch beeinträchtigt.

Dennoch hat die Art der Verwirklichung des mit dem nationalsozialistischen Staat abgeschlossenen Reichskonkordats die "Vorläufigkeit aller Konsolidierungen"⁸⁵⁾ des Verhältnisses von Staat und Kirche gezeigt und "die Überzeitlichkeit der

79) SCHREIER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37,4; ders., ZevKR 7 (1959/60), S.225-273,242.

80) Rundschreiben Pius XI. vom 14.März 1937: "Mit brennender Sorge", abgedruckt bei LIERMANN, Bd.I, S.24-44.

81) REICKE, Ev.Kl., Bd.III, Sp.1113-1123, 1117; FUSS, IOV 1961, S.734-740, 734 r.82.

82) PETERS, Der totale Staat und die Kirche, S.333.

83) EICHMANN-MÖRSDOFF, I, S.63.

84) EICHMANN-MÖRSDOFF, I, S.67.

85) RIDDER, Staatslexikon, Bd.IV, Sp.1020-1030,1022.

kirchlichen Sendung"⁸⁶⁾ stärker ins Bewußtsein gehoben. Die faktische Stellung der katholischen Kirche war dagegen bereits in einer Reihe von Ereignissen des 19. Jahrhunderts zum Ausdruck gekommen: So wurde die durch die Säkularisation zerrüttete kirchliche Organisation nicht durch einseitige Anordnung des Staates, sondern durch gleichberechtigtes Zusammenwirken in den Zirkumskriptionsbullen, deren Vertragscharakter trotz der Form einer einseitig kirchlichen Maßnahme unbestritten ist⁸⁷⁾, wieder aufgerichtet⁸⁸⁾.

Und ebenso bewies das kirchenpolitische Zentralereignis der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, der Kulturkampf, daß die katholische Kirche in der Lage war, auch dem nach der Reichsgründung zu selbstbewußten Preußischen Staat zu trotzen.

Die Stellung der katholischen Kirche wurde dabei seit langem durch die Stellung des Papstes als Völkerrechtssubjekt und den zwischen Staat und Kirche gepflogenen diplomatischen Verkehr erleichtert, der auf seine Weise eine Nähe zum Staat ermöglichte, wie sie die evangelische Kirche erst in jüngster Zeit durch die Bestellung von Bevollmächtigten bei der Bundesregierung und der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen erreichte.

Diese Ausführungen zeigen, daß von einem seit der Zeit der Weimarer Republik veränderten Selbstverständnis auf seiten der katholischen Kirche nur in sehr geringem Umfang gesprochen werden kann, da sich die Wandlungen in der katholischen Kirche im Vergleich zur evangelischen Kirche langsamer vollzogen haben⁸⁹⁾.

86) RIDDER, aaO., Sp.1023.

87) RG, Urt.vom 5.Juni 1880 = RGZ 2, S.340-344, 341; SCHNEIDER, FRANZ EGON, Diss., S.73; HUBER, Verträge, S.67; ANSCHÜTZ, WRV Art.137, Fußnote 5, S.641; RIDDER, AöR 80.Bd.(1955/56), S.127-157, 142; VOIGT, KR, S.91.

88) HUBER, Verträge, S.56.

89) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 254.

c) Der Loccumer Vertrag als Ausdruck der heutigen staats-
kirchenrechtlichen Lage

Der vom Land Niedersachsen mit den evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen am 19. März 1955 im Kloster Loccum abgeschlossene Kirchenvertrag⁹⁰⁾ ist für die Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Kirche auch in Nordrhein-Westfalen insofern beachtlich, weil er über seinen eigentlichen Geltungsbereich hinaus dadurch Bedeutung erlangt hat, daß er nach der Welle der kirchenpolitischen Verfassungsartikel in den Jahren 1946 bis 1953, die alle mehr oder weniger die Regelung der Weimarer Verfassung übernehmen, die erste vertragliche Vereinbarung zwischen Staat und Kirche in Westdeutschland darstellt⁹¹⁾. Einer solchen Vereinbarung kam die Aufgabe zu, zu den in der staatskirchenrechtlichen Theorie seit Erlaß des GG erhobenen Bedenken gegen eine unveränderte Übernahme der Weimarer Kirchenartikel und die allgemein konstatierte Veränderung des tatsächlichen Verhältnisses von Staat und Kirche⁹²⁾ Stellung zu nehmen.

90) Abgedruckt bei LIERMANN, Bd.II, S.6-17; auch JöR NF Bd.10 (1961), S.81-86.

91) Dem Beispiel des Niedersächsischen Kirchenvertrages sind inzwischen eine Reihe gleichartiger, ja im wesentlichen gleichlautender Verträge gefolgt:

So haben die Länder

S c h l e s w i g - H o l s t e i n

(Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein vom 23. April 1957 (GVBl. S.73), abgedruckt in JöR NF Bd.10 (1961), S.87-94),

H e s s e n

(Vertrag des Landes Hessen mit den Evangelischen Landeskirchen in Hessen mit Schlußprotokoll vom 18. Februar 1960 (GVBl. S.54), abgedruckt in JöR NF Bd.10 (1961), S.95-101) und

R h e i n l a n d - P f a l z

(Vertrag der Evangelischen Landeskirchen in Rheinland-Pfalz mit dem Lande Rheinland-Pfalz vom 31. März 1962 (ABL. EKD 1963, S.25-30))

jeweils mit allen evangelischen Landeskirchen im Lande einen einheitlichen Vertrag geschlossen.

92) Als wichtigste Äußerungen in dieser Richtung seien nur

Dieser Aufgabe ist der NKV nach einhelliger Meinung gerecht geworden; er ist daher von Rudolf Smend⁹³⁾ "als deutende Positivierung, ja beinahe als authentische Auslegung des geltenden Staatskirchenrechts" und von Konrad Müller⁹⁴⁾ "als Spiegel der staatskirchenrechtlichen Lage in der Bundesrepublik" angesehen worden⁹⁵⁾. Die grundsätzliche Tragweite des Loccumer Vertrages auch für die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen besteht daher darin, daß er die Veränderung der staatskirchenrechtlichen Lage nach 1945 ins Bewußtsein rückt.⁹⁶⁾

Während die evangelischen Kirchenverträge der Jahre 1923 bis 1932 im wesentlichen Parallelverträge zu den vorher abgeschlossenen Konkordaten waren⁹⁷⁾, also aus Gründen der Parität inhaltlich mit den Konkordaten abgestimmt wurden, ist der NKV ohne ein konkordatäres Vorbild. Da die Veränderung des kirchlichen Selbstverständnisses weitgehend auf die evangelische Kirche beschränkt war, ist es nur folgerichtig, daß diese Gedanken und Erwägungen in einem evangelischen Kirchenvertrag ihren Niederschlag fanden.

Zwar geht auch der Loccumer Vertrag durch seine Anknüpfung an den aus der vergangenen Entwicklungsstufe des Staatskir-

genannt: Der Aufsatz von Rudolf SMEND (ZevKR 1 (1951), S.4-14) und die Referate von Werner WEBER und HANS PETERS zur "Gegenwartslage des Staatskirchenrechts" auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Marburg 1952 (VVDStRL Heft 11, S.153-176 u. 177-214).

93) JZ 1956, S.50-53, 50 1.Sp.; zust. HESSE, JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 35.

94) DÖV 1955, S.421-427.

95) Vgl. auch SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 13 f.; THIEME, DVBl. 1955, S.273-276, 273 1.Sp.: "Bilanz der staatskirchenrechtlichen Entwicklung der letzten zwanzig Jahre". S. auch S.274 1.Sp.

96) SMEND, JZ 1956, S.50-53, 52 1.Sp.

97) SCHEUNER, ZevKR 6 S.2; ders., Staatslexikon, Bd.III, Sp. 171-177, 173 f.

chenrechts stammenden preußischen evangelischen Kirchenvertrag von 1931 von der durch die WRV "gebotenen freiheitlichen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche" (Präambel) aus: er wiederholt nahezu wörtlich die bereits in Art.4 GG garantierte Bekenntnis- und Kultusfreiheit (Art.1 Abs.I NKV)⁹⁸⁾ und sichert in Übereinstimmung mit Art.137 Abs.III u. V WRV das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und ihre öffentliche Körperschaftsqualität vertraglich.

Darüber hinaus enthält der Loccumer Vertrag jedoch Formulierungen, die in der bisherigen Konkordats- und Kirchenvertragspraxis ohne Beispiel sind. Dazu gehört allerdings nicht "der Wunsch, das freundschaftliche Verhältnis zwischen Land und Landeskirchen zu festigen und zu fördern" (Präambel), den Hesse⁹⁹⁾ als Dokumentation "der neuen Nähe von Staat und Kirche" angesehen hat; denn diese Fassung wurde auch für die Präambel des Reichskonkordats vom 20. Juli 1933 gewählt.

Dieser Hinweis auf die Übereinstimmung mit dem Reichskonkordat zeigt, daß Präambelfassungen bei derartigen Verträgen nicht überbewertet werden dürfen. Dennoch bedeutet die Anerkennung der Eigenständigkeit der Kirchen und ihres Öffentlichkeitsauftrages in der Präambel, daß der Staat in der Kirche nicht nur die "öffentliche Korporation" sieht, sondern sie "in ihrem eigensten Selbstverständnis" anerkennt.¹⁰⁰⁾

98) Ebenso schon Art.1 PKV.

99) JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 34; ähnlich auch THIEME, DVBl. 1955, S.273-276, 273 r.Sp.; SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 23: "Zukunftsreichste Formulierung des Vertrages".

100) SMEND, JZ 1956, S.50-53, 52 l.Sp.; CONRAD, S.128, mißt zu Unrecht der Präambel des Loccumer Vertrages für das Verhältnis von Staat und Kirche den gleichen qualitativen Rang zu wie Art.1 GG im Rahmen der Grundrechtsordnung des Grundgesetzes; wie hier zurückhaltender MIKAT (Nordrhein-Westfalen, S.42), der den Rechtswert des Präambeltextes für begrenzt hält: Solche Präambeltexte enthalten keine Rechtsbegriffe mit hinreichend normativem Inhalt, sondern kirchenpolitische Aussagen.

Diese Formulierungen des Loccumer Vertrages zeugen von der Abkehr vom kirchenpolitischen System der Weimarer Zeit. Der Staat ist nicht mehr religiös indifferent, sondern fühlt sich zumindest dem Bevölkerungsteil gegenüber, der den Kirchen angehört¹⁰¹⁾, gemeinsam mit diesen verantwortlich (Präambel).

Diese an sich schwer greifbare Veränderung der inneren Einstellung des Staates aus der Präambel abzuleiten, wäre gefährlich und für sich allein noch nicht von unmittelbarem rechtlichen Wert, wenn nicht in den Einzelbestimmungen des Vertrages die angedeutete Tendenz durch die Modifizierungen des preußischen evangelischen Kirchenvertrages von 1931, der im übrigen weitergilt, zum Ausdruck käme.

So ist durch die Abrede, regelmäßige Begegnungen zwischen Landesregierung und Kirchenleitungen zur Vertiefung ihrer Beziehungen zu erstreben (Art.2 Abs.I NKV), an die Stelle autoritativer Entscheidungen Verständigung und Zusammenarbeit getreten¹⁰²⁾.

Die Ausübung der Hoheitsbefugnisse des Staates, wie sie der preußische Kirchenvertrag von 1931 (Art.2) mit dem Einspruchsrecht des zuständigen Ministers gegen kirchliche Gesetze und Verordnungen über die Ordnung der kirchlichen Vermögensverwaltung - eine innerkirchliche Angelegenheit¹⁰³⁾ - kannte, ist auf ein Einspruchsrecht der Landesregierung gegen kirchliche Gesetze und Verordnungen, die die vermögensrechtliche Vertretung der Kirchen und ihrer Unterverbände - eine staatliche Angelegenheit¹⁰³⁾ - betreffen (Art.10 NKV), beschränkt.

101) Ein Hinweis auf eine entsprechende Verantwortlichkeit für die Angehörigen einer Religionsgemeinschaft fehlt mangels eines Vertrages.

102) HESSE, JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 34.

103) HESSE, JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 48.

Diesen "Abbau der staatlichen Rechte gegenüber den Kirchen"¹⁰⁴⁾ hat der Loccumer Kirchenvertrag konsequent weiter dadurch vollzogen, daß er für Niedersachsen fast alle Bestimmungen des preußischen Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924 (Pr.GS. S.221), auf Grund diesen der Staatsbehörde u.a. unmittelbare Eingriffe in die Vermögensverwaltung möglich waren (Art.10), außer Kraft setzte (Art.23 Abs.II NKV)¹⁰⁵⁾.

Bedurfte z.B. die Neubildung und Veränderung von Kirchengemeinden nach Art.4 des preußischen Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen von 1924 noch der staatlichen Genehmigung, so sind gemäß Art.11 Abs.I NKV die Beschlüsse über die Bildung und Veränderung von Kirchengemeinden der Landesregierung lediglich mitzuteilen.

Der Loccumer Vertrag enthält zwar auch die sog. "politische Klausel" (Art.7 NKV), sie hat aber nur noch die Bedeutung, die Landesregierung über eine Besetzung des leitenden geistlichen Amtes einer Kirche auf Grund einer Wahl oder Berufung durch eine Synode - wie es in den beteiligten Landeskirchen üblich ist¹⁰⁶⁾ - zu unterrichten.

Der Loccumer Kirchenvertrag bestätigt also eine besondere selbständige Entwicklung auf evangelischer Seite. Er sieht eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche im öffentlichen Leben vor, festigt sie und ist damit Ausdruck eines neuen näheren Verhältnisses von Staat und Kirche¹⁰⁷⁾.

Neben der Tragweite dieses hier nur in Grundzügen dargestellten Inhalts hat der Loccumer Vertrag seine Bedeutung für die

104) THIEME, DVBl. 1955, S.273-276, 273 r.Sp.

105) Dieses Gesetz war schon durch den Preußischen Kirchenvertrag von 1931 (Art.13 Abs.II iVm. Schlußprotokoll zu Art.13 Abs.2 vom 31.Mai 1931 (Pr.GS. S.111)) abgeschwächt worden.

106) THIEME, DVBl. 1955, S.273-276, 275 l.Sp.

107) SCHEUNER, Staatslexikon, Bd.III, Sp.171-177, 176.

Entwicklung der staatskirchenrechtlichen Lage in Deutschland allein durch die Tatsache seines Zustandekommens¹⁰⁸⁾; denn einmal erhalten die wechselseitigen Beziehungen zwischen Staat und Kirche durch einen Vertragsschluß eine Festigkeit, die durch Gesetz nicht erreicht werden kann¹⁰⁹⁾, zum anderen zeigt der Abschluß des NKV, daß heute "nur die gegenseitige Verständigung zwischen Staat und Kirche" "das angemessene Mittel"¹¹⁰⁾ zur Grenzziehung scheint, während dem Grundgesetz und der Verf.NRW im Anschluß an die Weimarer Reichsverfassung noch die Vorstellung einseitig staatlicher Bestimmung der Grenzen des Staates gegenüber der Kirche zu Grunde liegt.

Der Loccumer Vertrag und die ihm entsprechenden Kirchenverträge in Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz knüpfen damit zwar an die mit den Konkordaten und Kirchenverträgen der 20er Jahre begonnene Entwicklung an; sie bedeuten aber auch in dieser Hinsicht einen Fortschritt auf dem Wege zu einem echten Miteinander zwischen Staat und Kirche, weil der Abschluß dieser Verträge, die ja keine Parallelverträge zu einem Konkordat sind, zeigt, daß die Praxis, die Grenzen zwischen Staat und Kirche durch Verträge festzulegen, nicht ein Relikt der historisch bedingten völkerrechtlichen Stellung des Vatikans und einer aus staatspolitischen Erwägungen formalen Gleichbehandlung der evangelischen Kirche ist¹¹¹⁾.

108) Vgl. HESSE, JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 32.

109) GRUNDMANN, ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300, 297.

110) THIEME, DVBl. 1955, S.273-276, 274 1.Sp.

111) Die vor den Kirchenverträgen mit Bayern (1924), Preußen (1931) und Baden (1932) getroffenen Vereinbarungen zwischen dem Staat und der evangelischen Kirche (Zusammenstellung bei LIERMANN, Kirchenrecht, S.131 f.) haben vermögensrechtlichen Charakter und können hier außer Betracht bleiben.

Daher darf auch der Streit über die rechtliche Natur der evangelischen Kirchenverträge¹¹²⁾ als beendet gelten¹¹³⁾; sie unterscheiden sich von den Konkordaten mit der katholischen Kirche nur durch den fehlenden völkerrechtlichen Aspekt¹¹⁴⁾.

d) Die staatskirchenrechtliche Literatur und die veränderte Verfassungswirklichkeit

Die dargestellte Veränderung in den Beziehungen zwischen Staat und Kirche ist bereits früh erkannt und im wesentlichen unstreitig¹¹⁵⁾. So stellt von Mangoldt¹¹⁶⁾ schon 1953 fest, "alle in das Staatskirchenrecht Eingeweihten" seien "sich darin einig, daß seit der Weimarer Zeit im Verhältnis Staat-Kirche ein grundlegender Wandel eingetreten" sei¹¹⁷⁾.

Wenn auch in einem Konfliktsfalle zwischen Staat und Kirche nicht allein die Macht entscheidet¹¹⁸⁾, kann man wegen der durch Kapitulation, Besetzung und Teilung hervorgerufenen Schwäche des Staates auf der einen Seite und des internationalen Rückhalts der Kirchen - entweder durch die Einheit einer weltumspannenden Kirche oder die Partnerschaft in der ökumenischen Bewegung - auf der anderen Seite nicht an einer Veränderung der Wirklichkeit vorbeigehen. - Dieses Erstarken der Kirchen^{118a)} macht es unmöglich, an überkommenen Vor-

112) LIERMANN, AöR 52.Bd. (1927), S.381-431, 394 ff; Keine echte Koordination zweier unabhängiger, gleichstehender Rechtskreise, sondern nur Verwaltungsverträge, die der Staat mit der ihm als Körperschaft unterstellten evangelischen Kirche abschließt; abweichend ders., Kirchenrecht, S.137;
a.A. HUBER, Verträge, S.83.

113) HESSE, JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 32.

114) SCHEUNER, Staatslexikon, Bd.III, Sp.171-177, 173.

115) SCHEUNER, ZevKR 2 (1952/53), S.382-393, 382.

116) Art.140 Anm.2, S.661.

117) Vgl. auch oben S.42 Anm.37.

118) So aber STUTZ, KR, § 55, S.393; ebenso KAUFMANN, S.154;
a.A. HESSE, Rechtsschutz, S.55.

118a) Diese Stärke der Kirchen äußert sich allerdings nicht in

stellungen festzuhalten. Staat und Kirche treten sich jetzt als unabhängige Mächte in einer Weise gegenüber, die eine Unterordnung der Kirchen unter die Aufsicht des Staates, wie sie in der Weimarer Zeit im System der Staatskirchenhoheit ihren Ausdruck gefunden hatte, problematisch erscheinen läßt, zumal der Kirchenkampf gezeigt hat, wozu die staatliche Kirchenhoheit mißbraucht werden kann¹¹⁹⁾.

Neben dieser Veränderung des Kräfteverhältnisses sind es wohl weniger "Gefühle der Dankbarkeit für die Hilfe der Kirchen nach 1945", die die staatliche Überordnung als eine "unpassende Deklaration" erscheinen lassen¹²⁰⁾, sondern der "Sinnwandel im gegenwärtigen Verhältnis von Staat und Kirche beruht wesentlich auf der Anerkennung des besonderen geistlichen Auftrages der christlichen Kirchen"¹²¹⁾.

Im Gegensatz zu dieser Einmütigkeit bei der Bejahung einer Veränderung der Beziehungen zwischen Staat und Kirche stehen die Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Deutung der heutigen Lage¹²²⁾. So hat die Schwächung des Staates im Sinne überkommener Souveränität und das gleichzeitige Erstarken der Kirchen Werner Weber dazu veranlaßt, die Kirchen mit den übrigen Mächten in einer pluralistischen Gesellschaft, den politischen Parteien, den Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden, auf eine Stufe zu stellen¹²³⁾. In der Tat fordert die öffentliche Tätigkeit der Kirchen, die in vielen Fragen, z.B. der Teilnahme in öffentlichen Gremien oder in Stellungnahmen zu politischen Tagesfragen, über den herkömmlich innerkirchlichen Bereich hinausgeht, zu einem Vergleich mit den genannten Verbänden heraus. Ebenso wie politische Par-

Machtausübung.

119) GRUNDMANN, ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300, 287.

120) So VOIGT, S.224.

121) KÜHN, DVBl. 1958, S.388-389, 389 1.Sp.

122) SCHEUNER, ZevKR 2 (1952/53), S.382-393, 382.

123) VVDStRL 11, S.153-176, 173; ebenso WALTHER, Diss., S.118, 120 ff. und passim.

teilen, die Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände repräsentieren die beiden großen Kirchen - die Religionsgemeinschaften in sehr viel geringerem Maße - Mächte, die die öffentliche Meinung und dadurch indirekt die Staatspolitik zu beeinflussen vermögen.

Die These Webers hat heftigen Widerspruch gefunden. Vor allen Dingen wurde ihm vorgeworfen, er berücksichtige die Wesensverschiedenheit von Kirchen und Gewerkschaften nicht¹²⁴⁾. Diese Argumente können Weber jedoch heute nicht mehr in vollem Umfang entgegengehalten werden, da er inzwischen¹²⁵⁾ ausdrücklich den besonderen geistlichen Auftrag der Kirchen aus der Betrachtung ausgeklammert und die "weltliche Staatslehre" zum Maßstab genommen hat.¹²⁶⁾

Nach dieser Einschränkung ist daher die Ansicht Webers nicht mehr so weit von der Kaisers entfernt, der die Andersartigkeit des Verhältnisses von Staat und Kirche im Gegensatz zu dem Verhältnis von Staat und Gewerkschaften, Staat und Industrie usw. in den Vordergrund stellt, da "die Kirchen ... nicht ... in der Funktion einer Interessengruppe" aufgingen, "solange ein Hauch des corpus mysticum in ihnen lebendig" sei¹²⁷⁾, der aber die äußerliche Ähnlichkeit des Auftretens

124) In der Diskussion der Marburger Staatsrechtslehrrertagung: SCHEUNER, VVDStRL 11, S.227; MERK, VVDStRL 11, S.233; SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 268; GRUNDMANN, Deutsches Pfarrerbblatt, 60.Jg. (1960), S. 121-124, 146-149, 147 l.Sp.; zustimmend nur GIESE, VVDStRL 11, S.230.

125) WEBER, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S.57 (1958!).

126) WEBER hat seine Meinung in diesem Punkt also noch nicht fallengelassen, wie QUARITSCH (Der Staat 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 176 Anm.2) unter Hinweis auf den 1956 erschienenen Artikel Staatskirchenrecht im HWBSozWiss. 5.Bd., S.753-758 behauptet.

127) KAISER, Die Repräsentation organisierter Interessen, S.130.

der Kirchen im politischen Leben mit dem der sonstigen gesellschaftlichen Gruppen und öffentlichen Institutionen nicht leugnet¹²⁸⁾.

Webers These ist aber aus einem anderen Grunde im Rahmen einer staatskirchenrechtlichen Untersuchung abzulehnen: Der Versuch der Deutung der gegenwärtigen Lage im Verhältnis von Staat und Kirche, den Weber mit seinem Bild des Ständestaats unternommen hat, ist allein auf soziologische Gegebenheiten abgestellt und läßt jeden Bezug auf eine der für das Verhältnis von Staat und Kirche maßgeblichen Verfassungsnormen vermissen. Staatsrechtswissenschaft ist aber, wie alle Rechtswissenschaft, Normwissenschaft¹²⁹⁾. Im Rahmen dieser Untersuchung kann daher die Bezeichnung der Kirchen als Stand im Ständestaat keine Bedeutung erlangen, weil sie positivrechtlich keine Stütze findet.

128) KAISER, aaO.; ebenso OVG Münster, Urt.v.14.2.1962 = JZ 1962, S.767-771, 768 r.Sp.

129) HESSE, Normative Kraft, S.5.

2. H a u p t t e i l

Das Land Nordrhein-Westfalen, die Kirchen

und die Religionsgemeinschaften

I. Das Land Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen gehört nicht zu den deutschen Bundesländern, die auf eine selbständige Tradition zurückblicken können.^{129a)} Es wurde durch die Verordnung Nr. 46 der Britischen Militärregierung vom 23. August 1946 betr. "Auflösung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der brit. Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder"¹³⁰⁾ aus dem nördlichen Teil der ehemals preußischen Rheinprovinz (Regierungsbezirke Aachen, Düsseldorf und Köln) und der ehemaligen preußischen Provinz Westfalen gebildet. Durch diese Verordnung wurde die Ankündigung sanktioniert, die der damalige Brit. Oberbefehlshaber Luftmarschall Sir W. Sholto Douglas am 18. Juli 1946 auf einer Pressekonferenz in Berlin gemacht hatte¹³¹⁾.

Mit Wirkung vom 21. Januar 1947 wurde durch die Verordnung der Brit. Militärregierung Nr. 77¹³²⁾ auch das ehemalige Land Lippe ein Teil Nordrhein-Westfalens.

Die Aufteilung Deutschlands nach dem Zusammenbruch von 1945 in Besatzungszonen und damit die Zerschlagung Preußens warf

129a) Zu den geschichtlichen Strukturelementen von Kirche und Staat in Nordrhein-Westfalen vgl. MIKAT, Nordrhein-Westfalen, S. 12-34.

130) Amtsblatt der Militärregierung Deutschland - Brit. Kontrollgebiet - Nr. 13, S. 305-306.

131) Handbuch des Landtags NRW, S. 7.

132) Amtsblatt der Militärregierung Deutschland - Brit. Kontrollgebiet - Nr. 16, S. 411-412.

Probleme der ländermäßigen Neugliederung auf. Ohne im einzelnen auf die verschiedenen Bestrebungen einzugehen, die noch dadurch verwirrt wurden, daß das Rheinland und das Ruhrgebiet Gegenstand ausländischer Interessen waren (Bildung eines selbständigen Ruhrstaates)¹³³⁾, so ist im Zusammenhang mit der Darstellung des Verhältnisses von Staat und Kirche doch von Bedeutung, daß neben wirtschaftlichen und allgemein politischen Gesichtspunkten gerade kirchliche Grenzen und die konfessionelle Zugehörigkeit der Bevölkerung bei der Neugliederung des Gebietes der britischen Zone eine Rolle spielten.

So drang Mitte 1945 die Kirchenleitung der Evangelischen Kirche von Westfalen bei der englischen Militärregierung auf eine Erhaltung der Einheit Westfalens, die durch Anschlußbestrebungen Minden-Ravensbergs an ein zu bildendes Land Hannover gefährdet war, und auf eine nähere staatliche Verbindung der beiden Gebiete Westfalen und Nordrhein, mit der Begründung, dies sei aus den Interessen der Evangelischen Kirche von Westfalen heraus dringend notwendig und vom Standpunkt der historisch gewachsenen "Rheinisch-Westfälischen Kirche" sehr zu begrüßen¹³⁴⁾.

Ebenso ist nicht von der Hand zu weisen, daß die nicht verwirklichte Angliederung des Emslandes, Süddoldenburgs (des sog. Oldenburger Münsterlandes) und Osnabrücks bei ihren Befürwortern vor allen Dingen durch die Zugehörigkeit bzw. die Verbindungen zum Bistum Münster bestimmt wurde¹³⁵⁾.

133) Vgl. ZUHORN, S.2.

134) Angaben nach ZUHORN, S.21.

135) In der EntschlieÙung der Bürgermeisterversammlung des Landkreises Vechta vom 11. Oktober 1945 (ZUHORN, Anl.8) wird ausdrücklich auf die kirchlichen Verbindungen mit Westfalen hingewiesen.

Die Bestätigung seiner Rechtsstellung als Land erhielt Nordrhein-Westfalen durch das Kontrollratsgesetz Nr.46 vom 25. Februar 1947¹³⁶⁾ bezüglich "Auflösung des Staates Preußen".

II. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften

Kirchen im staatsrechtlichen Sinn sind nicht die evangelische oder katholische Kirche als solche, sondern nur die einzelne evangelische Landeskirche und das einzelne Bistum¹³⁷⁾. Es kann daher auch nicht von einer evangelischen oder katholischen Kirche in Nordrhein-Westfalen gesprochen werden.

Das wird an den kleinen Religionsgemeinschaften deutlich, denen die Körperschaftsrechte jeweils nur für ein Land verliehen werden. Auch grenzüberschreitende Bistümer und Landeskirchen zerfallen körperschaftsrechtlich in ebenso viel Organisationen als Länder beteiligt sind¹³⁸⁾.

a) Die evangelischen Landeskirchen im Land NRW

Kirchliche Vorstellungen über den Begriff "Kirche", wie z.B. die früher auf evangelischer Seite beheimatete Unterscheidung zwischen der Kirche als Glaubensgemeinschaft (Geist- oder Wesenskirche, unsichtbare Kirche) und der Kirche als Erscheinung des Sozial- und Rechtslebens (Rechts-

136) Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Nr.14,S.262.

137) EBERS, Religionsgesellschaften, S.373; BEULKE, ZevKR 6 (1957/58), S.127-153, 138; vgl. auch § 1 Abs.II des Vertrages des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl vom 19. Dez. 1956 (GV.NW. S.20-21). Die Ansicht SCHNEIDERS (Ernst, Diss., S.26), auch die römische Kurie als Kirche im verfassungsrechtlichen Sinne anzusehen, weil andernfalls keine Konkordate mit ihr geschlossen werden könnten, ist abzulehnen; denn die Vertragsfähigkeit des Hl.Stuhls beruht auf seiner überkommenen völkerrechtlichen Stellung.

138) HECKEL, AöR 51.Bd. (1927), S.420-471,432; MÜLLER,Diss., S.82.

kirche, sichtbare Kirche)¹³⁹⁾, können in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben, denn eine unsichtbare Kirche tritt naturgemäß in keine Rechtsbeziehungen, zwischen ihr und dem Staat kann es kein Verhältnis geben, da sie inkommensurable Größen sind¹⁴⁰⁾.

Im Gegensatz dazu sind die Landeskirchen kraft menschlichen - wenn auch nicht weltlichen - Rechts verfaßte Institutionen¹⁴¹⁾ und wirken durch ihre Organe im Rechts- und Sozialleben.

Im Lande Nordrhein-Westfalen bestehen drei selbständige evangelische Landeskirchen: die Evangelische Kirche im Rheinland¹⁴²⁾, die Evangelische Kirche von Westfalen¹⁴³⁾ und die Lippische Landeskirche¹⁴⁴⁾. Von ihnen haben die Rheinische und Westfälische Kirche eine gemeinsame Tradition: Sie waren seit 1815 in ihrem heutigen Bereich Kirchenprovinzen der preußischen Landeskirche¹⁴⁵⁾; sie erhielten eine gemeinsame

139) Begründet wurde die Lehre von SOHM (Zeitschr.f.Kirchenrecht, XI (1872), S.157 ff., 168 ff.), vertreten aber auch von KAHL (S.68 f.) und später von HOLSTEIN (S.227). Diese Unterscheidung ist heute überwunden; denn der dritte Satz der Barmer Erklärung zur Rechtslage: "In der Kirche ist eine Scheidung der äußeren Ordnung vom Bekenntnis nicht möglich" wird als verbindlich angesehen. (vgl. OEHLER, Giese-Festschrift, S.195-213, 200; GRUNDMANN, RGG III.Bd. Sp.1323-1325, 1323; SMEND, ZevKR 7 (1959/60), S.279-288, 283).

140) Die Definition der Kirche nach lutherischem Bekenntnis findet sich in Art. VII der Confessio Augustana (Die Bekenntnisschriften der evangelisch-lutherischen Kirche, 4.Aufl., S.31-137, 61): "Est autem ecclesia congregatio sanctorum, in qua evangelium pure docetur et recte administrantur sacramenta."

141) GRUNDMANN, RGG III.Bd., Sp.1323-1325, 1324: die "ecclesia particularis" als Teilgebilde der "ecclesia universalis".

142) Sitz der Kirchenleitung ist Düsseldorf.

143) Sitz der Kirchenleitung ist Bielefeld.

144) Sitz der Kirchenleitung ist Detmold.

145) BECKMANN, ZevKR 1 (1951), S.135-162, 261-279, 136.

rechtliche Ordnung durch die Kirchenordnung von Rheinland und Westfalen vom 5. März 1835, die die Besonderheit der freien evangelisch reformierten und lutherischen Kirche in Jülich, Kleve, Berg und Mark - freie Gemeindebildung ohne landesherrliche Reformation - mit der Rechtslage im übrigen Preußen zu einer presbyterial-synodalen Ordnung verband. Beide Kirchen sind bekenntnisgleich, sie haben ein sog., uniertes Bekenntnis, das sie in der Evangelischen Kirche der Union (EKU), einer Nachfolgerin der Evangelischen Kirche der Altpreußischen Union¹⁴⁶⁾, vereint.

Die dritte evangelische Kirche in Nordrhein-Westfalen, die Lippische Landeskirche, unterscheidet sich von den beiden anderen durch ihr reformiertes Bekenntnis. Während also das Nebeneinander der beiden altpreußischen Provinzialkirchen in Land NRW, der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Evangelischen Kirche im Rheinland nicht bekenntnisbestimmt ist, ist die landeskirchliche Selbständigkeit der Lippischen Landeskirche nicht nur ein Relikt aus dynastischer Zeit, sondern bekenntnisbestimmt. Der Versuch einer Verbindung der Lippischen Landeskirche mit der westfälischen Provinzialkirche, der im Juni 1934 durch den Anschlußvertrag vom 23./27. 6.1934¹⁴⁷⁾ auf Betreiben der Deutschen Christen unternommen wurde, nachdem ein Zusammenschluß mit der reformierten hannoverschen Landeskirche¹⁴⁸⁾ an einem Eingreifen der lippischen Landesregierung gescheitert war¹⁴⁹⁾, hatte keine bedeutenden Auswirkungen, da nach dem Vertrag der Abbau der

146) Seit dem Reformationsfest (31.Okt.) 1817 bestand in Preußen auf Grund einer königlichen Kabinettsorder vom 1. März d.J. eine Bekenntnisunion zwischen Reformierten und Lutheranern (FOERSTER, S.270), nachdem in Kleve und Mark derartige Tendenzen schon vorher sichtbar geworden waren (FOERSTER, S.275; vgl. auch GÖBEL, S.162).

147) GBl. DEK, S.71-72.

148) Vertrag vom 8.6.1933, AKBl. 1933, S.191.

149) MÜLLER, Diss., S.147.

selbständigen Organe über einen längeren Zeitraum verteilt war¹⁵⁰⁾ und die Lippische Landeskirche sich nach dem Zusammenbruch von 1945 auf ihre Selbständigkeit besann.

b) Die katholische Kirche

Mag auch nach ihrer Lehre die katholische Kirche in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen dieselbe wie sonst in der Welt sein, nämlich die Gesamtheit derer, die unter der Oberleitung des Papstes als irdischen Stellvertreters Christi durch den einen katholischen Christenglauben und die Gemeinschaft der Sakramente verbunden sind¹⁵¹⁾, so ist die katholische Kirche als solche doch keine Größe des Staatskirchenrechts¹⁵²⁾. Im Bereich des staatlichen Rechts besitzt nur die einzelne Diözese Rechtsfähigkeit.

Die Abgrenzung der Bistümer ist - obwohl eine Angelegenheit rein kirchlicher Natur und der Mitwirkung des Staates entzogen¹⁵³⁾ - durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche bestätigt worden. Zu den vertraglichen Vereinbarungen zählen auch die in der Form einer einseitigen päpstlichen Anordnung ergangenen und durch den Staat gebilligten Zirkumskriptionsbullens¹⁵⁴⁾.

Für das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen werden die Diözesangrenzen durch den "Vertrag des Freistaates Preußen

150) MÜLLER, Diss., S.199.

151) Eine offizielle Definition der Kirche gibt es nicht. Gewöhnlich wird sie mit BELLARMIN (t. II, prim. controv., De eccles. milit., l. III c. 2) definiert als: "Nostra sententia est ecclesiam unam tantum esse, non duas, et illam unam et veram esse coetum hominum, eiusdem fidei christianae professione et eorundem sacramentorum communione colligatum, sub regimine legitimorum pastorum ac praecipue unius Christi in terris vicarii Romani Pontificis." Vgl. SÄGMÜLLER, S.5.

152) S. oben S. 67 Anm. 137.

153) EBERS, StUK, S.263; zust. HESSE, Rechtsschutz, S.69; BEULKE, ZevKR 6 (1957/58), S.127-153, 148.

154) S. oben S. 54 Anm. 87.

mit dem Heiligen Stuhle" vom 14. Juni 1929¹⁵⁵⁾ und den "Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl" vom 19. Dezember 1956¹⁵⁶⁾ bestimmt. Gemäß Art.2 Abs.I des Preußischen Konkordats bleibt die bis dahin geltende Diözesanorganisation und -zirkumskription mit Ausnahme der ausdrücklichen Änderungen bestehen, so daß an sich auch auf die für das Gebiet Nordrhein-Westfalens maßgebliche Zirkumskriptionsbulle "De salute animarum" vom 16. Juli 1821¹⁵⁷⁾ zurückgegriffen werden müßte.

Aber die in Durchführung des Preußischen Konkordats ergangene Zirkumskriptionsbulle "Pastoralis officii Nostri" vom 13. August 1930¹⁵⁸⁾ enthält nicht nur die Änderungen gegenüber dem bisherigen Zustand, sondern die vollständige Umschreibung der kirchlichen Provinzen und Diözesen im preußischen Staat.¹⁵⁹⁾

155) GS. S.152-160.

156) GV.NW. 1957, S.20-21.

157) S. "Allerhöchste Kabinets-Order vom 23sten August 1821, betreffend die Königliche Sanction der päpstlichen Bulle, d.d. Rom den 16 ten Juli c.a." = GS, S.113-152.

158) Abgedruckt bei HAUGG, S.54-60.

159) Das Gebiet des damaligen Landes Lippe wird ebenfalls in dieser Zirkumskriptionsbulle dem Erzbistum Paderborn zugeschrieben. Einer Vereinbarung zwischen dem Hl.Stuhl und dem Land Lippe, wie sie seit Beginn des 19.Jahrhunderts für die Diözesenzirkumskription üblich sind, bedurfte es jedoch nicht; denn der größte Teil des Landes Lippe gehört seit den Anfängen zum Bistum Paderborn, so daß die neue Bulle keine Änderung bedeutete. Das staatliche Einverständnis mit dieser Lage ist in dem Edikt des Fürsten Friedrich Leopold vom 9. März 1854 (Edikt, die gesetzliche Gleichstellung der katholischen Kirche mit der evangelischen Landeskirche betreffend, LV. Bd. 11, S.179-183,180) enthalten, in dessen Art.1 er dem "Bischofe zu Paderborn die Uebung der bischöflichen Diöcesenrechte über Unsere (sc. des Fürsten) sämtliche der römisch katholischen Religion zugethanen Unterthanen" gestattet.

Nach Errichtung des Bistums Essen¹⁶⁰⁾, die in Abänderung des Preußischen Konkordats im Jahre 1956 durch den Vertrag des Landes NRW mit dem Hl. Stuhl erfolgte, unterstehen die Katholiken in NRW dem Erzbistum Köln mit den Suffraganbistümern Aachen, Essen und Münster und dem Erzbistum Paderborn.¹⁶¹⁾

c) Die Religionsgemeinschaften

Die neben den durch ihre Größe und geschichtliche Bedeutung hervorgehobenen Kirchen bestehenden Glaubensgemeinschaften werden unter dem Begriff "Religionsgemeinschaft" zusammengefaßt, gleichviel ob sie öffentlichrechtlich anerkannt sind oder als Zusammenschlüsse privatrechtlicher Art bestehen.

Während die Kirchen seit langem die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzen, ist für die Religionsgemeinschaften die Erlangung dieser Rechte und damit die Hervorhebung aus der Vielzahl der Religionsgemeinschaften des Privatrechts von Bedeutung.

160) Vgl. HILLING, AKR 128.Bd. (1957), S.329-346.

161) Auf dem Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen umfaßt das Bist. Aachen im wesentlichen den
Reg.Bez. Aachen und Teile des
" " Düsseldorf
das Erzbist. Köln die
Reg.Bez. Köln und Düsseldorf
das Bist. Münster im wesentlichen den
Reg.Bez. Münster und Teile des
" " Düsseldorf
das Erzbist. Paderborn die
Reg.Bez. Arnsberg und Detmold
das Bist. Essen das rhein.-westf. Industriegebiet.

Bereits aus preußischer Zeit besitzen die Körperschaftsrechte im Land Nordrhein-Westfalen folgende Religionsgemeinschaften^{161a)};

Die Evangelisch-lutherische (altluth.) Kirche,

Sitz in Wuppertal-Elberfeld,

verliehen auf Grund der Generalkonzession für die von der Gemeinschaft der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheraner vom 23.7.1845 (GS., S.516-517), ergänzt durch Gesetz vom 23.5.1908 (GS., S.155-156), bestätigt durch Schreiben des Preuß. Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung vom 19.6.1930 (abgedruckt bei Ebers, Deutsches und preußisches Staatskirchenrecht, S.820),

Das Katholische Bistum der Altkatholiken in Deutschland,

Sitz in Bonn,

in Auswirkung des Gesetzes, betreffend die Rechte der altkatholischen Kirchengemeinschaften an dem kirchlichen Vermögen vom 4.7.1875 (GS., S.333-334),

Der Bund Evangelisch-Freikirchlicher Gemeinden in Deutschland,

(früher Bund der Baptistengemeinden in Deutschland),

Sitz in Homburg v.d.Höhe,

verliehen durch Beschluß des Preuß. Staatsministeriums vom 18.8.1930 (ZBlUV. S.307),

Die Methodistenkirche in Deutschland,

Sitz in Frankfurt,

verliehen durch Beschluß des Preuß. Staatsministeriums vom 5.9.1930 (ZBlUV. S.313),

Die Evangelische Gemeinschaft in Preußen,

Sitz in Berlin,

verliehen durch Beschluß des Preuß. Staatsministeriums vom 14.11.1931 (ZBlUV. 1932, S.2),

161a) Aufstellung auf Grund einer Rundverfügung des Justizministers vom 21.Mai 1963 (JVW NRW 6002 - I B. 1).

Die Russisch-Orthodoxe Diözese des Orthodoxen Bischofs von
Berlin und Deutschland,

Sitz in München,

verliehen durch Beschluß des Preuß. Staatsministeriums vom
14.3.1936 (RMBlIV. S.673).

Die Voraussetzungen für die Verleihung von Körperschafts-
rechten sind bundeseinheitlich in Art.137 Abs.V Satz 2 WRV
iVm. 140 GG geregelt. Erforderlich sind danach ein Antrag
der Religionsgemeinschaft auf Gewährung der Rechte einer
Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ferner muß die Reli-
gionsgemeinschaft die Gewähr auf Dauer bieten, wofür als An-
haltspunkte die Zahl der Mitglieder und die Verfassung der
Antragstellerin maßgebend sind. Umstritten ist, ob darüber
hinaus auch ein "bestimmtes, von andern sich unterscheiden-
des religiöses Glaubensbekenntnis" zu verlangen ist¹⁶²⁾.

Weitere von den Ländern aufgestellte Erfordernisse¹⁶³⁾ wä-
ren ebenso wie Erleichterungen der Erlangung von Körper-
schaftsrechten - so etwa Art.143 Abs.II BayVerf. - auf Grund
des Art.31 GG unwirksam¹⁶⁴⁾.

Um die Bundeseinheitlichkeit zu wahren, hat die Kultusmini-
ster-Konferenz 1954 Empfehlungen über die Verleihung der
öffentlichen Körperschaftsrechte an Religionsgesellschaften
und Weltanschauungsgemeinschaften erlassen.¹⁶⁵⁾ Nach Ziff.3
dieser Empfehlung richtet sich die Form der Verleihung nach
Landesrecht.

162) Bejahend: Ziff.1 der "Empfehlungen der Kultusminister-
Konferenz über die Verleihung der öffentlichen Körper-
schaftsrechte an Religionsgesellschaften und Weltan-
schauungsvereinigungen" (abgedruckt bei LEHMANN, S.136f.);
BOPP, DÖV 1952, S.516-519, 517 r.Sp.; KÜHN, DVBl. 1958,
S.388-389 r.Sp.;
a.A. LEHMANN, S.41.

163) LEHMANN, S.51.

164) HESSE, Rechtsschutz, S.26.

165) Abgedruckt bei LEHMANN, S.136 f.

In Nordrhein-Westfalen bestehen keine gesetzlichen Vorschriften über die Form der Verleihung, ob also die Verleihung durch Gesetz oder durch VA erfolgen soll. Als allgemein geübte Praxis ist es jedoch anzusehen, daß die Körperschaftsrechte an die Religionsgemeinschaften durch Gesetz verliehen werden¹⁶⁶⁾.

So sind die Körperschaftsrechte durch Gesetz verliehen worden:

- am 24.Apr.1951 der Neuapostolischen Kirche im Lande
Nordrhein-Westfalen (GS.NW. S.424)¹⁶⁷⁾
- am 15.Mai 1956 dem Bund Freier evangelischer Gemeinden
in Deutschland (GS.NW. S.424)¹⁶⁸⁾
- am 15.Mai 1956 der Freireligiösen Landesgemeinde
Nordrhein-Westfalen (GS.NW. S.424)¹⁶⁹⁾
- am 28.Mai 1957 der Gemeinschaft der Siebenten-Tags-
Adventisten in Nordrhein-Westfalen¹⁷⁰⁾
(GV.NW. S.116).
- am 4.Dez.1962 der Mennonitengemeinde zu Krefeld
(GV.NW. S.603).

Nicht durch Gesetz, sondern durch Verwaltungsakt erfolgt die Verleihung der Körperschaftsrechte an jüdische Kultusgemeinden. Gemäß § 1 Satz 2 des Gesetzes über die jüdischen Kultusgemeinden im Lande Nordrhein-Westfalen vom 18.Dez.1951 (GS.NW. S.424) entscheidet der Kultusminister im Einvernehmen mit dem Justizminister.¹⁷¹⁾

166) So auch zunächst zur Weimarer Zeit in Preußen, später durch Beschluß des Staatsministeriums (LVG Hannover, Urt.vom 8.3.1957, DVBl. 1958, S.386-388, 387 l.Sp.; LEHMANN, S.58, 59). Auch in Lippe war damals eine Verleihung der Körperschaftsrechte durch Gesetz Praxis (MÜLLER, ZevKR 2 (1952/53), S.139-168, 167).

167) Sitz in Dortmund.

168) Sitz in Witten/Ruhr.

169) Sitz in Dortmund.

170) Sitz in Düsseldorf.

171) Da die Entscheidung nicht überwiegend politisch ist, handelt es sich nicht um einen justizfreien Regierungs-

Da es sich bei der Verleihung von Körperschaftsrechten an eine Religionsgemeinschaft um die Regelung eines Einzelfalles, also materiell nur um einen Verwaltungsakt handelt¹⁷²⁾, ergeben sich aus Rechtsschutzgesichtspunkten Bedenken gegen die Verleihung von Körperschaftsrechten in der Form eines Gesetzes.

Lehmann¹⁷³⁾ hat eingehend und überzeugend dargelegt, daß den Religionsgemeinschaften durch die Praxis, die Verleihung der Körperschaftsrechte durch Gesetz vorzunehmen, die Möglichkeit einer gerichtlichen Einflußnahme genommen wird. Da die Religionsgemeinschaften bei Vorliegen der in Art.137 Abs.V Satz 2 WRV iVm. 140 GG genannten Voraussetzungen jedoch einen Rechtsanspruch auf Verleihung der Körperschaftsrechte haben¹⁷⁴⁾, erscheint die Eröffnung eines Rechtsweges gegen die staatliche Ablehnung oder Nichtbescheidung des Antrags aus dem Gedanken der umfassenden Rechtsschutzgarantie (Art.19 Abs.IV GG) gerechtfertigt.

Das in NRW übliche Verfahren der Verleihung der Körperschaftsrechte durch Gesetz ist daher mit Art.19 Abs.IV GG unvereinbar und gemäß Art.31 GG nichtig. Wenn Forsthoff¹⁷⁵⁾ für die Errichtung von öffentlichen Körperschaften, die als solche gesetzlich noch nicht vorgesehen sind, ein Gesetz verlangt, so widerspricht das nicht der hier vertretenen Ansicht; denn Forsthoff¹⁷⁶⁾ scheidet die öffentlichen Reli-

akt (LVG Hannover, Urt.v.8.3.1957, DVBl. 1958, S.386-388, 387 l.Sp.; zust. LEHMANN, S.65).

172) LEHMANN, S.62.

173) S.62-73; ebenso schon vorher MÜLLER, ZevKR 2 (1952/53), S.139-168, 168.

174) EBERS, StuK, S.181; SCHNEIDER, Ernst, Diss., S.99.

175) 9.Aufl., S.458; so auch ausdrücklich für die Kirchen: WOLFF, § 34 III a) 1. (ohne Begründung).

176) FORSTHOFF, S.455 Anm.4.

gionsgemeinschaften aus dem Begriff der Körperschaften des öffentlichen Rechts aus.

Eine Verleihung der Körperschaftsrechte durch Verwaltungsakt der Regierung genügt vollkommen¹⁷⁷⁾, zumal die besonderen Hoheitsbefugnisse bereits in allgemeinen Gesetzen bestimmt sind¹⁷⁸⁾. Mit der Beendigung der bisherigen Praxis, den Religionsgemeinschaften die Körperschaftsrechte durch Gesetz zu verleihen, würde der Staat ein Relikt aus der Zeit des Staatskirchentums abstreifen: Die Notwendigkeit eines Gesetzes geht auf das Bestreben des Staates zurück, zum Schutze der Staatskirche die Zahl der anerkannten und privilegierten Religionsgemeinschaften klein zu halten. So bestimmte in Preußen bis 1919 Art.13 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850¹⁷⁹⁾, daß die Religionsgesellschaften auch die privatrechtliche Rechtsfähigkeit nur durch ein besonderes Gesetz erlangen konnten¹⁸⁰⁾.

177) EBERS, Stuk, S.183.

178) Vgl. z.B. § 14 des Ges. über die Erhebung von Kirchensteuern im Land Nordrhein-Westfalen vom 30.Apr.1962 (GV.NW. S.223 + 269).

179) Art.13 wurde nach Inkrafttreten des BGB durch Art.84 EG BGB aufrechterhalten und erst durch Art.137 Abs.IV WRV gegenstandslos.

180) Art.13 spricht von "Korporationsrechten"; darunter ist aber nur die Rechtsfähigkeit i.S. des Privatrechts zu verstehen (ANSCHÜTZ, Art.13 Anm.3, S.243).

3. H a u p t t e i l

Das Verhältnis von Staat und Kirche nach der =====

Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom =====

28. Juni 1950

=====

I. Die Stellung der kulturpolitischen Bestimmungen inner- halb der Verfassung

An dem Umfang des Dritten Abschnitts des Zweiten Teils der Verf.NRW, der sich mit "Schule, Kunst und Wissenschaft, Religion und Religionsgemeinschaften" befaßt, ist zu ermes sen, welche Bedeutung der Verfassungsgeber in NRW den kulturpolitischen Fragen beimaß. Die Artikel 7 bis 23 Verf.NRW sind daher nicht ohne Grund als die "neuralgischen Punkte" der Verf. angesehen worden¹⁸²⁾.

Unter den kulturpolitischen Bestimmungen des besagten Abschnitts ist zwischen den schulpolitischen Artikeln (Art.7 bis 18), die das Verhältnis von Staat und Kirche mittelbar berühren, da das Gebiet des Schulwesens zu den alten Spannungsbereichen zwischen Staat und Kirche gehört, und den speziell kirchenpolitischen Artikeln (Art.19 bis 23) zu unterscheiden.

Einige verstreute Stellen außerhalb des genannten Abschnitts lassen außerdem noch etwas von dem Geist, in dem diese Verfassung konzipiert worden ist, erkennen. Es sind dies:

die Präambel, in der der Verfassungsgesetzgeber durch die Formulierung "In Verantwortung vor Gott und den Menschen" anerkennt, nicht Träger einer absoluten Volkssouveränität zu sein¹⁸³⁾,

182) JACOBI, S.14.

183) VON MANGOLDT-KLEIN, S.42; ähnlich auch FRIEDRICH, S.471.

Art.6 III, durch den das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Angelegenheiten der Familienpflege und der Jugendfürsorge gewährleistet und als förderungswürdig anerkannt wird,

Art.25 I, der Sonn- und Feiertage als Tage der Gottesverehrung anerkennt,

und schließlich die vorgeschlagene Eidesformel mit religiöser Beteuerung bei der Leistung des Amtseids der Mitglieder der Landesregierung (Art.53) und der Beamten (Art.80).

Während die Eingangsworte der Präambel sinngemäß mit denjenigen der Präambeln des GG und mehrerer anderer Landesverfassungen übereinstimmen¹⁸⁴⁾ und die als Regelfall vorgesehene religiöse Beteuerung beim Eid¹⁸⁵⁾ ebenfalls den Bestimmungen des GG (Art.56) entspricht, bedeuten die Gewährleistung und Förderung der kirchlichen Mitwirkung auf dem Gebiet der Fürsorge sowie die Anerkennung der christlichen Vorstellungen vom Zweck der Sonn- und Feiertage¹⁸⁶⁾, einen eigenen Beitrag des Verfassungsgebers in NRW.

Die herausgestellten "programmatischen Zielsetzungen"¹⁸⁷⁾ lassen bereits erkennen, daß die maßgeblichen Schöpfer der Verf.NRW den kirchlichen und religiösen Kräften im Lande nicht gleichgültig oder neutral gegenüberstanden, sondern das Bestreben hatten, in Würdigung der Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften für den Staat und seine Bürger "ihre bisherige öffentlich-rechtliche Stellung zu stärken

184) VON MANGOLDT-KLEIN, S.42.

185) Gemäß Art.42 WRV bildete noch die religiöse Beteuerung die Ausnahme, ihre Weglassung die Regel (VON MANGOLDT-KLEIN, Art.56 Anm.VIII, S.1099).

186) Unter Feiertag kann in diesem Zusammenhang nur ein religiöser Feiertag verstanden werden.

187) JACOBI, S.28.

und für die Zukunft zu sichern"¹⁸⁸⁾.

Die größere oder geringere Kirchenfreundlichkeit der einzelnen Landesverfassungen nach 1945¹⁸⁹⁾ richtet sich wesentlich nach den Mehrheitsverhältnissen in den einzelnen verfassungsgebenden Versammlungen¹⁹⁰⁾. Es erscheint daher angebracht, kurz auf die Entstehungsgeschichte der Verf.NRW einzugehen.

II. Die Entstehungsgeschichte der kulturpolitischen Artikel der Verf.NRW

Die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift und "die subjektiven Vorstellungen der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung" sind zwar nach h.L.¹⁹¹⁾ für die Auslegung nicht entscheidend, sie können jedoch subsidiär herangezogen werden¹⁹²⁾.

Die Beratungen zur Verf.NRW im Verfassungsausschuß sollen daher zur Verdeutlichung der staatskirchenrechtlichen Lage in NRW dienen, da in ihnen die politischen Parteien als maßgeblich mitwirkende Kräfte einer repräsentativen Demokratie durch ihre Sprecher zu Wort gekommen sind, ohne daß

188) MIKAT, S.116 (auf die Kirchen beschränkt).

189) ERLER, S.80.

190) HESSE, JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 11.

191) BVerfG, Urt. des 2.Senats vom 21.Mai 1952 = BVerfGE 1/299 - 322, 312; zust. HESSE, Rechtsschutz, S.35, Fußn.30; ZINN-STEIN, Vorbem. vor Art.1, VI 5 b, S.100 f; a.A. der Verfa. der Verf.NRW, der das Protokoll seiner Beratungen als maßgebend für die Kommentierung der Verf. erachtete (Abg. Dr. KREKELER, 46. Sitzung des Verfa. am 17.3.1950, StBVA, S.413 D).

192) BVerfG 1.Senat, Urt. vom 20.Febr.1952 = BVerfGE 1/117-143, 127.

man sagen könnte, sie hätten unbedingt den staatlichen Standpunkt eingenommen. Vielmehr haben sich einige von ihnen eher die kirchlichen Forderungen zu eigen gemacht.

Ferner kann aber auch die Entwicklungsgeschichte der Verfassung und besonders der hier interessierenden Bestimmungen über ihre kulturpolitische Tendenz und die konkrete politische Grundsituation, aus der sie gestaltet worden ist, Aufschluß geben.

Im Gegensatz zu einigen anderen Landesverfassungen¹⁹³⁾ ist die Verf.NRW erst ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Bonner GG am 23. Mai 1949 am 6. Juni 1950 im Landtag verabschiedet worden¹⁹⁴⁾.

Die Vorarbeiten waren jedoch schon zu Beginn des Jahres 1947 begonnen worden und mit dem Entwurf des damaligen Innenministers Dr. Menzel - dem ersten veröffentlichten Entwurf einer Landesverfassung in der brit. Zone¹⁹⁵⁾ -, der dem Landtag am 15. November 1947 übersandt wurde¹⁹⁶⁾, in ein konkreteres Stadium getreten¹⁹⁷⁾.

193) Vorläufige Verfassung der Hansestadt Hamburg vom 15.5. 1946 (aufgehoben); Verf. für Württemberg-Baden vom 28.11.1946 (aufgehoben); Verf. des Freistaates Bayern vom 2.12.1946; Verf. des Landes Hessen vom 11.12.1946; Verf. für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947; Verf. für Württemberg-Hohenzollern vom 20.5.1947 (aufgehoben); Verf. des Landes Baden vom 22.5.1947 (aufgehoben); Landesverf. der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947.

194) Ebenfalls nach Inkrafttreten des GG wurden folgende Landesverfassungen verkündet: Landdessatzung für Schleswig-Holstein vom 12. Dez. 1949; Verf. von Berlin vom 1. Sept. 1950; Vorläufige Niedersächsische Verf. vom 13. Apr. 1951; Verf. der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 und die Verf. des Landes Baden-Württemberg vom 11. Nov. 1953.

195) KLEINRAHM, in GELLER-KLEINRAHM, 2.Aufl., S.5.

196) LD, 1.Wahlperiode, 1.Bd., Nr.II - 166.

197) Bezeichnenderweise verhinderten Meinungsverschiedenheiten über die kulturpolitischen Bestimmungen einen einheitlichen Regierungsentwurf (JACOBI, S.6).

Sie wurden jedoch unterbrochen, um das Ergebnis der Beratungen des Parlamentarischen Rates abzuwarten¹⁹⁸⁾, da aus der Regelung der Bundesverfassung mit Recht Konsequenzen für den Landesverfassungsgesetzgeber erwartet wurden. Die Arbeiten wurden daher erst am 29.11.1949 von neuem durch die Regierungsvorlage (den "Entwurf eines Grundgesetzes für das Land NRW") in Gang gebracht¹⁹⁹⁾.

Der Landtag, der in der Zeit von der Regierungsvorlage am 29.11.1949 bis zur Verabschiedung der Verfassung am 6. Juni 1950 die entscheidenden Arbeiten zum Zustandekommen der Verf.NRW leistete, setzte sich auf Grund der Wahlen vom 20. April 1947 wie folgt zusammen²⁰⁰⁾: CDU 92, SPD 64, KPD 28, Zentrum 20, FDP 12 Abgeordnete.

Die Regierung bestand aus einer Koalition von CDU, SPD und Zentrum unter der Führung des Ministerpräsidenten Karl Arnold, während sich FDP und seit dem 7.2.1948 auch die KPD in Opposition befanden²⁰¹⁾.

Bei den Auffassungen und demzufolge auch bei den Abstimmungen der im Rahmen dieser Arbeit entscheidenden Fragen der Kulturpolitik teilten sich die Parteien, ohne auf die bestehende Regierungskoalition Rücksicht zu nehmen, meist in zwei Gruppen: auf der einen Seite standen Zentrum und CDU, die vor allem in Schulfragen kirchenfreundliche Vorstellungen wie das Prinzip des Elternrechtes verfolgten, während die anderen Parteien am ehesten zu einer Regelung Weimarer Prägung neigten.

198) a.A. JACOBI, S.6, der auch hier den eigentlichen Grund in unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten bez. der schulpolitischen Bestimmungen sieht; wie hier KLEINRAHM, JöR Bd.11 (1962), S.313-354, 314.

199) LD 1.Wahlperiode, 3.Bd., Nr. II - 1359.

200) Handbuch des Landtags NRW, S.14.

201) KLEINRAHM, in GELLER-KLEINRAHM, S.16.

Diese Tendenzen werden am deutlichsten in den verschiedenen Parteiprogrammen der Nachkriegszeit. Übereinstimmend traten die Parteien für die "Glaubens- und Gewissensfreiheit²⁰²⁾ 203) 204) 205) und die Unabhängigkeit der Kirchen in eigenen Angelegenheiten" ein²⁰²⁾ 203).

Unterschiedlich waren dagegen die Vorstellungen von dem grundsätzlichen Verhältnis des Staates zu den Kirchen. So forderte die SPD die "Trennung von Staat und Kirche"²⁰²⁾ nach dem Vorbild der Weimarer Verfassung, während die CDU im Anschluß an die Konkordats- und Kirchenvertragspolitik der späten Weimarer Jahre ein "Zusammenwirken von Staat und Kirchen"²⁰⁶⁾ für erstrebenswert hielt²⁰⁷⁾.

Wesentlich stärker bestimmten die Meinungsverschiedenheiten über die Gestaltung des Schulwesens die Beratungen zur Verf.NRW. Hier verfolgten CDU und Zentrum mit dem Prinzip des Elternrechts eine Förderung der Bekenntnisschulen²⁰⁶⁾ 204), während die anderen Parteien die christliche Gemeinschaftsschule unterstützten²⁰²⁾. Welche Strömung den Sieg davontragen mußte, läßt sich unschwer ersehen, wenn man die im Ver-

202) Politische Leitsätze der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (Aktionsprogramm der SPD) Hannover 11.Mai 1946, Ziff.IV, abgedr. bei TREUE, S.172-178, 176.

203) Aufruf der Christlich-Demokratischen Union, Berlin 26.Juni 1945, bei TREUE, S.178-181, 179 ("Geistige und religiöse Gewissensfreiheit").

204) Programm des Zentrums, Soest, 14.Okt.1945, bei TREUE, S.225-226, 226 (Arbeitsziele, Ziff.4: "Freiheit ... der religiösen Bekenntnisse").

205) Aufruf der Liberal-Demokratischen Partei (später FDP), Berlin, 5.Juli 1945, bei TREUE, S.190-192, 191 (Ziff.10: "Freiheit für jedes religiöse Bekenntnis").

206) Programm der Christlich-Demokratischen Union der brit. Zone, Neheim-Hüsten, 1.März 1946, A III, bei TREUE, S. 181-185, 183.

207) Unklar der Aufruf der Liberal-Demokratischen Partei (später FDP) vom 5.Juli 1945 (bei TREUE, S.190-192, 191): "Staat und Volk haben im Verhältnis zu Kirche und Religion eigene Lebensgesetze".

gleich zum Parlamentarischen Rat wesentlich stärkere Stellung der CDU und des Zentrums beachtet²⁰⁸⁾.

Im folgenden soll nun gezeigt werden, inwieweit die von den verschiedenen Parteien verfolgten unterschiedlichen Forderungen und Ziele in der Verf.NRW Ausdruck gefunden haben.

III. Der wesentliche Inhalt der kulturpolitischen Bestimmungen der Verfassung für das Land NRW

a) Die Schulartikel

1. Das Erziehungsziel der Verfassung (Art.7 Abs.I Verf.NRW)

Die umfangreichen schulpolitischen Artikel, die durch die Kulturhoheit des Landes gerechtfertigt sind, werden in Art.7 Verf.NRW durch die Propagierung einiger Erziehungsziele eingeleitet, von denen in diesem Zusammenhang nur interessiert, daß unabhängig vom Charakter der einzelnen Schule die "Ehrfurcht vor Gott" zur Grundlage der Erziehung gemacht wird. Zwar ist eine verfassungsmäßige Festlegung der Erziehungsziele nicht neu, wie ein Blick auf Art.148 WRV zeigt, aber mit dieser Formulierung hat der Verfassungsgesetzgeber wohl bewußt das allen bisherigen Verfassungen innewohnende Prinzip weltanschaulicher Neutralität verlassen²⁰⁹⁾.

208) Im nordrhein-westfälischen Landtag hatten CDU und Zentrum zusammen 112 von 216 Sitzen inne gegenüber 30 von 69 Sitzen im PR. - Wenn auch im Verfa die Anträge der CDU und des Zentrums wegen des Stimmenverhältnisses von 7 : 7 als abgelehnt galten, so machte sich bei den Abstimmungen im Plenum doch die Mehrheit der kirchenfreundlichen Parteien bemerkbar.

209) Zumindest gilt für Weimar: Betonung der religiösen Neutralität des Staates (SCHEUNER, ZevKR 7/225-273, 245).

Die jetzige Fassung des Art.7 Abs.I Verf.NRW: "Ehrfurcht vor Gott ... zu wecken, ist vornehmstes Ziel der Erziehung" stimmt nämlich nicht, wie Kleinrahm²¹⁰⁾ meint, inhaltlich mit den von der SPD gemachten Änderungsvorschlägen: "Ehrfurcht vor dem Glauben an Gott"²¹¹⁾ und "Achtung vor der religiösen Überzeugung des Andern"²¹²⁾ überein.

Wenn auch von den Befürwortern der jetzigen Fassung, die im wesentlichen Inhalt mit der Regierungsvorlage und der Empfehlung des Kulturausschusses übereinstimmt²¹³⁾, beteuert wurde, die Formulierung "Ehrfurcht vor Gott" sei nicht gleichbedeutend mit "Glaube an Gott"²¹⁴⁾ und von Vertretern verschiedener Parteien im Verfa "Ehrfurcht vor Gott" mit "Ehrfurcht vor dem Glauben an Gott" gleichgesetzt wurde²¹⁵⁾, so kann das nicht darüber hinwegtäuschen, daß durch die SPD-Anträge ("Ehrfurcht vor dem Glauben an Gott" bzw. "Achtung vor der religiösen Überzeugung des Andern") das Toleranzprinzip festgelegt werden sollte, während die jetzige Fassung christliche²¹⁶⁾ Vorstellungen zur verbindlichen Richtschnur²¹⁷⁾ jeglicher Erziehung macht.

210) in GELLER-KLEINRAHM, Art.7 Anm.1, S.95.

211) Verfa, 46. Sitzung am 17.3.1950, StBVA S.425 D.

212) LD 1.Wahlperiode, 3.Bd., Nr.II - 1635.

213) Verfa, 46.Sitzung am 17.3.1950, StBVA S.412 D.

214) Frau Kultusminister TEUSCH im Verfa, 46.Sitzung am 17.3.1950, StBVA S.414 C.

215) Abg. Dr. KREKELER (FDP), Verfa, 46.Sitzung am 17.3.1950, StBVA S.416 D und Frau KuMi TEUSCH, StBVA S.418 A; Abg. Dr. SCHOLTISSEK (CDU), StBVA S.421 C.

216) A.A. FLECK in GELLER-KLEINRAHM, 2.Aufl., Art.7 Anm.3, S.67; nach seiner Auffassung schließen die Worte "Ehrfurcht vor Gott" das Gottesverständnis nichtchristlicher Religionen ebenso ein wie deistische Vorstellungen.

217) Abg. Dr. KREKELER (FDP), Verfa, 46.Sitzung am 17.3.1950, StBVA S.413 D: "möglichst weitgehende Bindung für die Ordnung unseres Lebens".

Durch das in Art.7 Verf.NRW propagierte Erziehungsziel kommt vielmehr, da die Argumentation "Ehrfurcht vor Gott" sei gleichbedeutend mit "Ehrfurcht vor dem Glauben an Gott", nicht überzeugen kann, hauptsächlich zum Ausdruck, daß diese Verfassung "betont im Sinne eines christlich-konfessionellen Weltbildes gehalten"²¹⁸⁾ ist und an die christlich-abendländische Tradition anknüpft²¹⁹⁾ und sich ihr so verbunden weiß, Erziehung vom Boden des Christentums aus ohne Rücksicht auf die verschiedenen Glaubensrichtungen zu befürworten²²⁰⁾.

2. Das Prinzip des Elternrechts (Art.8 Verf.NRW)

Die in der öffentlichen Diskussion über die Schulpolitik am stärksten hervortretende Frage ist, ob und inwieweit die Eltern die Erziehung ihrer Kinder durch Wahl einer bestimmten Schulform, insbesondere über den religiös-weltanschaulichen Charakter der Schule, bestimmen können, das sog. Prinzip des Elternrechts²²¹⁾.

Das Problem der Anerkennung des Elternrechts gehört in den Rahmen der Darstellung des Verhältnisses von Staat und Kirche, weil ein auf einem "natürlichen (naturrechtlichen) Elternrecht"²²²⁾ aufbauendes Schulsystem die religiöse Erziehung und damit zugleich die Mitwirkung der Kirchen und Religionsgemeinschaften sichert²²³⁾ und daher zu den Anliegen

218) KLEIN, RStW III, S.166-183, 171.

219) PETERS, DVBl. 1950/449-454, 450 r.Sp.: "Die Formulierung des Erziehungsziels ... kann hier als besonders glücklich bezeichnet werden." (!)

220) Noch ausgeprägter Art.33 Verf. für Rheinland-Pfalz: "Die Schule hat die Jugend zu Gottesfurcht ... zu erziehen".

221) Gemeint ist hier im Gegensatz zum allg. Erziehungsrecht der Eltern das Elternrecht im schulpolitischen Sinne (SCHWARZ, Diss., S.11).

222) MAUNZ, 11.Aufl., S.121.

223) MIKAT, S.234.

vornehmlich der katholischen Kirche²²⁴⁾ gehört.

Zwar war das elterliche Erziehungsrecht schon im Grundrechtskatalog des Bonner GG (Art.6 Abs.II) fixiert worden. Aber die Einreihung dieses Grundrechts in Art.6 GG, der lediglich Angelegenheiten familienrechtlicher Art behandelt, nicht aber in Art.7 GG, der sich mit dem Schulwesen befaßt, läßt es zweifelhaft erscheinen, ob den Eltern dadurch ein Recht gegeben ist, auf die Gestaltung der Schule - abgesehen von der Möglichkeit der Errichtung einer privaten Volksschule (Art.7 Abs.V GG)²²⁵⁾ - einzuwirken.²²⁶⁾

Diese Zweifel können bei der Fassung des Art.8 Verf.NRW nicht aufkommen, weil das Elternrecht ausdrücklich als "die"²²⁷⁾ Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens" bezeichnet wird.

3. Die Auswirkungen des Elternrechts (Art.12 Verf.NRW)^{227a)}

Ferner werden in Art.12 Abs.I + III Verf.NRW die Auswirkungen dieses Prinzips noch einmal hervorgehoben: die Erziehungsberechtigten bestimmen Schulgattung und -charakter,

224) Das Anliegen des Elternrechts ist jedoch keine spezifisch katholische Angelegenheit (FLEIG, S.3; DIBELIUS, S.95 ff.).

225) VON MANGOLDT-KLEIN, Art.7 Anm.VII 4.

226) GREWE, XCV 1950/33-36, 33 1.Sp.; SCHWARZ, Diss., S.116.

227) Hervorhebung nach JACOBI, S.17.

227a) Die am 1. März 1968 in Kraft getretene Änderung des Art.12 Verf.NRW (GV.NW. S.36) konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

wobei die Wahl zwischen Bekenntnis-, Gemeinschafts- und Weltanschauungsschulen besteht. Dabei wird dem Elternrecht der Vorrang vor schulverwaltungsmaßiger und pädagogischer Zweckmäßigkeit eingeräumt²²⁸⁾, da gemäß Art.12 Abs.III Satz 3 Verf.NRW auch die Errichtung einklassiger Schulen von den Eltern verlangt werden kann. Diese Rechte der Erziehungsberechtigten machen die in Art.7 Abs.V GG gegebene Möglichkeit, eine Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule in Form einer privaten Volksschule zu errichten, weitgehend überflüssig.

Eine Bevorzugung einer bestimmten Schulart nimmt die Verfassung grundsätzlich nicht vor²²⁹⁾, jedoch deutet die als Regelfall vorgesehene Ausbildung der Volksschullehrer an bekenntnismäßigen Anstalten (Art.15 Abs.II Satz 2 Verf.NRW) bereits auf das tatsächliche Überwiegen der Bekenntnisschulen²³⁰⁾ hin.

4. Der Religionsunterricht (Art.14 Verf.NRW)

In Zusammenhang mit dem schulpolitischen Elternrecht steht - weil grundsätzlich die Erziehungsberechtigten über die Teilnahme eines Kindes am Religionsunterricht entscheiden - das Problem des Religionsunterrichts an den Schulen, der als eine res mixta²³¹⁾ einen "empfindlichen Berührungspunkt zwischen Staat und Kirche"²³²⁾ darstellt.

228) OVG Münster, Urt.v.19.12.1960 = DÖV 1961, S.791-793, 792 1.Sp. (= DVBl. 1961, S.525-526).

229) FLECK, in GELLER-KLEINRAHM, 2.Aufl., Art.12 Anm.3, S.97; VOGELS, Art.12 Anm.2, S.48 aE; JACOBI, S.20.

230) Am 10.6.1949 bestanden in NRW 3342 kath. Volksschulen, 1585 evang. Volksschulen, also 4927 Bekenntnisschulen gegenüber 795 Gemeinschaftsschulen (Angaben nach: Statistisches Jahrbuch NRW, 1.Jahrgang 1949, S.312).

231) WEBER, ZgesStW 99.Bd. (1939), S.193-244, 233.

232) PETERS, Elternrecht, S.413.

Gemäß Art.14 Abs.I Verf.NRW ist der Religionsunterricht an allen, also an öffentlichen wie an privaten - mit Ausnahme der bekenntnisfreien - Schulen ordentliches Lehrfach; d.h. nicht nur Lehrgegenstand, der in anderen Fächern mitzubehandeln ist, sondern selbständiges Unterrichtsfach²³³⁾. Die Einführung des Religionsunterrichts als Pflichtfach²³⁴⁾ auch an privaten Schulen ist gegenüber Art.7 Abs.III GG eine Erweiterung, die - entgegen der Behauptung von Mikat²³⁵⁾, Art.7 Abs.III GG sei eine wörtliche Wiederholung des Art. 149 Abs.I WRV - an die Rechtslage zur Weimarer Zeit anknüpft, in der sich die Verfassungsgarantie des Religionsunterrichts durch Art.149 Abs.I WRV bereits auf alle Schulen, öffentliche wie private, erstreckte²³⁶⁾.

Zur Sicherung des Religionsunterrichts in Übereinstimmung mit dem Bekenntnis der betr. Kirche oder Religionsgemeinschaft dient ferner das durch Art.14 Abs.I Satz 2 Verf.NRW aufgestellte Erfordernis der Bevollmächtigung des Lehrers durch die Kirche oder Religionsgemeinschaft, die missio canonica (can. 1328, 1381 § 3 CIC) für die kath. und die vocatio für die evang. Religionslehrer²³⁷⁾ 238).

233) SCHWARZ, Diss., S.137.

234) Für die Schule, nicht für Lehrer oder Schüler (ANSCHÜTZ, WRV Art.149 Anm.1, S.689; VON MANGOLDT-KLEIN, Art.7 Anm.V 2, S.286).

235) S.197; ebenso schon JACOBI, S.22.

236) ANSCHÜTZ, WRV Art.149 Anm.1, S.689.

237) Das hat inzwischen dazu geführt, daß es zu einer "Vorläufigen Vereinbarung zwischen dem Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen einerseits und der Evang. Kirche im Rheinland, der Evang. Kirche von Westfalen und der Lippischen Landeskirche andererseits betr. Erteilung des Religionsunterrichts an den Berufsschulen des Landes" am 2.11.1959 gekommen ist, wonach die Kirche die Erteilung des Religionsunterrichts an den Berufsschulen übernimmt. (ABlKM., S.148-150 = SEIPP-HAUGG, Leitzahl 8, S.160 c - 160 f 2).

238) Vgl. auch die "Vereinbarung zwischen der Unterrichtsverwaltung des Landes NRW einerseits und dem Erzbistum Köln, dem Erzbistum Paderborn, dem Bistum Aachen und dem Bistum

Die Verpflichtung des Staates, bei der Anstellung seiner Religionslehrer diese kirchenrechtlichen Bestimmungen zu beachten, kann auch aus Art.7 Abs.III Satz 2 GG - der Religionsunterricht muß "in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften" erteilt werden - hergeleitet werden²³⁹⁾, weil dieses kirchenrechtliche Erfordernis zu den "Grundsätzen der Religionsgemeinschaften" gehört²⁴⁰⁾. Auch die Gewährung der Einsichtnahme (Visitatio) der Kirchen in den Religionsunterricht (Art.14 Abs.III Verf.NRW)²⁴¹⁾ ist als solche nicht neu, sondern in Preußen für den evang. Religionsunterricht der Volks- und mittleren Schulen²⁴²⁾ durch Erlass vom 2. Aug. 1932²⁴³⁾ vorgesehen und für zulässig erachtet²⁴⁴⁾. Das Verdienst der Verf.NRW liegt darin, diese Rechte verfassungsmäßig zu sichern.

Münster andererseits betr. Erteilung des staatlichen Unterrichtsauftrags an Geistliche" (ohne Datum) 18.2. 1956 (ABlKM., S.35-36 = SEIPP-HAUGG, Leitzahl 8, S. 160 g - 160 j).

- 239) PETERS, Elternrecht, S.423; ebenso im Hinblick auf Art.149 I 3 WRV aber ohne Begründung SCHWARZ, Diss., S.84 Fußnote 3; a.A. wohl ANSCHÜTZ, WRV Art.149 Anm.4, S.691, der in diesem Satz keine Verantwortlichkeit des Lehrers gegenüber der Religionsgesellschaft sieht.
- 240) Siehe auch die allerdings gegenständlich beschränkte Einflußnahme der Kirche (WEBER, ZgesStW 99.Bd. (1939), S.193-244, 235) auf die Berufung von Religionslehrern in Art.22 RK.
- 241) Der Durchführung dient:
"Vereinbarung zwischen der Unterrichtsverwaltung des Landes NRW einerseits und Erzbistum Köln, dem Erzbistum Paderborn, dem Bistum Aachen und dem Bistum Münster andererseits betr. kirchliche Einsichtnahme in den Religionsunterricht" (ohne Datum) (ABlKM., S.38 = SEIPP-HAUGG, Leitzahl 8, S.160 n - 160 o).
- 242) Ähnlich für den kath. Religionsunterricht: Art.21 Satz 4 RK.
- 243) ZBLUV., S.233 zit. nach ANSCHÜTZ, Art.149 Anm.4, S.692.
- 244) ANSCHÜTZ, WRV Art.149 Anm.4, S.692; ebenso VON MANGOLDT-KLEIN, Art.7 Anm.V 4, S.287.

5. Die Privatschulen (Art.8 Abs.IV Verf.NRW)

Für das Verhältnis von Staat und Kirche in NRW ist weiterhin die verfassungsrechtliche Behandlung des Privatschulrechts von Bedeutung - wenn es sich auch nicht um eine ausschließliche Frage des Staatskirchenrechts handelt²⁴⁵⁾ -, da ein nicht unerheblicher Teil der nichtöffentlichen Schulen von den Kirchen oder einer ihrer Unterorganisationen getragen werden²⁴⁶⁾. So ist es das Prinzip der kath. Kirche in kirchenfreundlichen Staaten, in denen eine zahlenmäßig starke kath. Bevölkerung lebt, die Bekenntnisschule anzustreben, während ihr in der Diaspora die konfessionell geprägte Privatschule zweckmäßiger erscheint²⁴⁷⁾.

Nach Art.8 Abs.IV Satz 2 Verf.NRW haben Privatschulen, soweit sie gemäß Art.7 Abs.IV GG genehmigt sind, einen Anspruch auf Subventionierung durch die öffentliche Hand; m.a.W. es besteht eine "generelle obligatorische Zuschußpflicht des Staates oder der Gemeinden"²⁴⁸⁾.

Die Angleichung zwischen öffentlichen und privaten Schulen, soweit sie deren Finanzierung betrifft²⁴⁹⁾, bedeutet eine verfassungsmäßige Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips²⁵⁰⁾. Dieses hat seine Ausformung durch die katholische Soziallehre und hier insbesondere durch die Sozialenzyklika von Papst Pius XI. "Quadragesimo anno" gefunden²⁵¹⁾ und besagt, daß

245) HESSE, JöR Bd.10 NF (1961), S.3-121, 72.

246) WEBER, VVDStRL 11/153-176, 162 nennt die Privatschulfreiheit daher "ein kirchliches Privileg".

247) SCHEUNER, ZevKR 7, S.225-273, 254.

248) THOMA, JZ 1951/777-779, 778 r.Sp.

249) THOMA, aaO.

250) PETERS, DVBl. 1950, S.449-454, 450 r.Sp. (allerdings generell bez. der Verf.NRW, nicht ausdrücklich bez. der Privatschulen); ebenso KLEINRAHM, JöR NF Bd.11 (1962), S.313-354, 316, 318.

251) SÜSTERHENN, Subsidiaritätsprinzip, S.141; BORNKAMM, ZevKR 7, S.273-279, 274.

der Staat gegenüber den anderen ursprünglichen Gebilden der Gesellschaft den Familien, Gemeinden und ständischen Organisationen öffentlichen Rechts vor allem auf dem Gebiet der Sozialpolitik²⁵²⁾ nur eine subsidiäre, also nachgeordnete, hilfsweise Funktion hat²⁵³⁾. Dieses Prinzip hat Süsterhenn²⁵⁴⁾ als eine "vertikale Gewaltenteilung" im Gegensatz zu der herkömmlichen horizontalen bezeichnet.

Darüber hinaus versteht Utz²⁵⁵⁾ das Subsidiaritätsprinzip, wobei er die Herkunft des Begriffes von subsidium = Hilfe hervorhebt, als "ein Gesetz der Hilfeleistung der Gesellschaft gegenüber dem einzelnen, bzw. der umfassenderen Gesellschaft gegenüber einer kleineren Gesellschaft, z.B. des Staates gegenüber der Familie oder den freien Verbänden." Dieses Subsidiaritätsprinzip im weiteren Sinn bedeutet also die Verpflichtung des Staates, den freien Verbänden auf dem Gebiet der Sozialpolitik nicht nur den Vortritt zu lassen, sondern sie auch bei ihrer Arbeit finanziell zu unterstützen.

Die Verlagerung öffentlicher Aufgaben vom Staat auf die in der Öffentlichkeit wirkenden Gruppen wird noch an einigen anderen Punkten der in diesem Zusammenhang allein interessierenden Behandlung der Kirchen und ihrer organisierten Glieder in der Verfassung deutlich.

6. Die Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW)

Für die Aufgabenverlagerung sind die Beteiligung der Kirchen und freien Vereinigungen an der Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW) und vor allem das schon erwähnte Mitwirkungsrecht

252) SÜSTERHENN, Subsidiaritätsprinzip, S.150.

253) BORNKAMM, ZevKR 7, S.273-279, 274.

254) Subsidiaritätsprinzip, S.141.

255) S.17.

der Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Wohlfahrts-
pflege (Art.6 Abs.III Verf.NRW) zu nennen.

Die Verf.NRW hat das Prinzip der Subsidiarität auch in dem
Sinne anerkannt, daß der Staat den Kirchen und Verbänden
nicht nur das Recht zur Mitwirkung gibt, sondern ihnen ihre
Arbeit durch finanzielle Unterstützung erst ermöglicht.

So bestimmt Art.6 Abs.III Verf.NRW, daß "das Mitwirkungs-
recht" - gemeint ist die Mitwirkung - der Kirchen und Reli-
gionsgemeinschaften auf dem Gebiet der Sozialfürsorge "zu
fördern" ist. Für die Förderung einer Mitwirkung der Kir-
chen in der Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW) wird man
in dem Zusammenhang dieser Verfassung ebenfalls eine Pflicht
des Staates zur angemessenen Berücksichtigung der Kirchen
und der sonstigen Träger des Bildungswesens durch die Ge-
währung von Zuschüssen annehmen müssen²⁵⁶⁾.

7. Die Hochschulfreiheit der Kirchen und Religionsgemein- schaften (Art.16 Abs.II Verf.NRW)

Keine besonderen Zuschüsse können die Kirchen und Religions-
gemeinschaften jedoch verlangen, wenn sie von dem ihnen in
Art.16 Abs.II Verf.NRW zuerkannten Recht Gebrauch machen,
eigene Hochschulen zu errichten²⁵⁷⁾. Eine zu anderem Ergeb-
nis kommende Auslegung der Bestimmung erscheint nicht ge-
rechtfertigt, da nicht anzunehmen ist, daß durch diese Be-
stimmung den staatlichen theologischen Fakultäten konkurrie-
rende Hochschulen vom Staat finanziert werden sollen, so
wie bereits Art.20 RK der katholischen Kirche im Deutschen
Reich - allerdings unter dem Vorbehalt entgegenstehender
Vereinbarungen²⁵⁸⁾ - das Recht gab, der staatlichen Aufsicht

256) Ebenso VOGELS, Art.17 Anm.2, S.57 (ohne Begr.).

257) JACOBI, S.24.

258) Eine solche entgegenstehende Vereinbarung ist für das
Gebiet des Landes NRW mit Ausnahme des ehemals lippi-
schen Landesteils Art.12 Abs.II des preußischen Kon-
kordats von 1929 (WEBER, Theol. Fakultäten, S.311).

entzogene philosophische und theologische Hochschulen zu errichten, "falls keine staatlichen Zuschüsse verlangt werden". Außerdem fehlt in Art.16 Abs.II Verf.NRW ein Gebot staatlicher Förderung. Eine Anwendung des Art.6 Abs.III Verf.NRW auf die kirchlichen Hochschulen verbietet sich, weil es sich nicht um eine Angelegenheit der Jugendfürsorge und Familienpflege handelt. Die Tätigkeit der kirchlichen Hochschulen fällt auch nicht unter den Begriff der Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW); denn dazu gehören nur die weiterbildenden Veranstaltungen außerhalb der öffentlichen und privaten Schulen und Hochschulen.

Die uneingeschränkte Einräumung des Hochschulgründungsrechts in der Verfassung hat einerseits nur ein Gebot der Gleichbehandlung der Konfessionen erfüllt, da bis dahin im Gegensatz zu den Rechten der katholischen Kirche für die Ausbildung der evangelischen Geistlichen das Monopol staatlicher theologischer Fakultäten aufrechterhalten worden war (Art.8 Abs.I Buchstabe c PKV)²⁵⁹). Andererseits hat die verfassungsmäßige Anerkennung eigener Ausbildungsstätten der Kirchen und Religionsgemeinschaften auch für die katholische Kirche Bedeutung; denn sie macht gewisse bisher gemäß Art.12 Abs.II des preußischen Konkordats bestehende Einschränkungen des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts, das auch das Recht, eigene Anstalten zur Ausbildung des theologischen Nachwuchses zu errichten, umfaßt²⁶⁰), gegenstandslos²⁶¹) und stellt das Recht der Kirche auf dem Gebiet des Hochschulwesens "auf eine neue Rechtsgrundlage"²⁶²).

259) Nach MIKAT, S.213 galt Art.20 RK aus dem Grundsatz der Parität auch für die evangelische Kirche.

260) HESSE, JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 46; ebenso MIKAT, S.186.

261) SÜSTERHENN, DVBl. 1961, S.181-186, 182 r.Sp.; a.A. WEBER, Theol. Fakultäten, S.321.

262) SÜSTERHENN, DVBl. 1961, S.181-186, 182 r.Sp.

Nach Art.12 Abs.II des preußischen Konkordats von 1929, durch den Art.20 RK eingeschränkt wurde, konnte im Bereich des heutigen Landes Nordrhein-Westfalen nur der Erzbischof von Paderborn eine kirchliche Hochschule (die Erzbischöfliche Akademie in Paderborn) errichten, weil in dieser Kirchenprovinz keine katholische theologische Fakultät besteht.²⁶³⁾

Mit Recht hat sich Süsterhenn²⁶⁴⁾ gegen die Ansicht von Weber²⁶⁵⁾ gewandt, daß Verfassung und Staatspraxis in Nordrhein-Westfalen der geltenden Konkordatslage widersprechen, weil der Staat einseitig die Einschränkungen aufgehoben habe. Er betont zutreffend, daß nur eine die Kirchen benachteiligende Abweichung vom Inhalt der Vereinbarung zwischen Staat und Kirche unzulässig ist, daß aber das Hochschulgründungsrecht des Art.16 Abs.II Verf.NRW den Kirchen eine Verbesserung der Rechtsposition gebracht hat und daher weder aus dem preußischen Konkordat noch aus dem preußischen evangelischen Kirchenvertrag irgendeine Einschränkung kirchlicher Hochschulfähigkeit hergeleitet werden kann²⁶⁶⁾.

Trotz des den Kirchen und Religionsgemeinschaften kraft Art.16 Abs.II Verf.NRW eingeräumten Rechts, eigene Hochschulen einzurichten, gehen auch die nach Inkrafttreten der Verf.NRW geschlossenen Kirchenverträge von der Notwendigkeit aus, den Kirchen vertraglich das Recht zur Unterhaltung einer kirchlichen Hochschule einzuräumen. So wird in § 6 des Vertrages des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl vom 19. Dez. 1956²⁶⁷⁾ dem Bischof von Essen und in

263) Nach kanonischem Recht (can. 1354 CIC) besteht die Tendenz, daß jede Diözese über eine Priesterausbildungsstätte verfügt (WEBER, Theol. Fakultäten, S.311).

264) DVBl. 1961, S.181-186, 182 r.Sp.

265) Theol. Fakultäten, S.321 f.; dem Sinne nach zust. PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 194.

266) Im Ergebnis ebenso MIKAT, S.213.

267) GV.NW. 1957, S.20-21.

Art.11 Abs.VI des lippischen Kirchenvertrages vom 6.März 1958²⁶⁸⁾ der Lippischen Landeskirche das Recht zugesprochen, eine Anstalt zur wissenschaftlichen Vor- bzw. Ausbildung der Geistlichen zu unterhalten. Dabei handelt es sich nur im Falle der Lippischen Landeskirche um eine der Konkordats- und Kirchenvertragspraxis nicht fremde Wiederholung und Konkretisierung einer Verfassungsnorm. Da die Lippische Landeskirche nicht zu den Vertragspartnern des preußischen evangelischen Kirchenvertrages gehört, bestand für die Anstellung ihrer Pfarrer staatlicherseits nicht das Erfordernis eines dreijährigen Studiums an einer staatlichen Hochschule, wie sie für die Ausbildung der Geistlichen der katholischen Kirche und der am preußischen Kirchenvertrag beteiligten evangelischen Landeskirchen gilt (Art.9 Abs.I Buchstabe c preuß. Konkordat und Art.8 Abs.I Buchstabe c PKV).²⁶⁹⁾ Im Falle des Vertrages mit der katholischen Kirche bedurfte es dagegen der Einräumung des Rechtes zur Errichtung eines Priesterseminars, um eine Gleichstellung des Studiums an einer solchen Hochschule mit dem an einer staatlichen theologischen Fakultät zu erreichen²⁷⁰⁾.

Obwohl also in Nordrhein-Westfalen die Bedeutung der kirchlichen Hochschulen durch die in Konkordaten und Kirchenverträgen vereinbarten Ausbildungsvoraussetzungen gemindert wird, sind nach 1945 im Bereich der Evangelischen Kirche im Rheinland die Kirchliche Hochschule Wuppertal und im Bereich

268) GV.NW. S.205-207.

269) In Lippe wurde dennoch entsprechend der Regelung im PKV verfahren (VON HANSTEIN, ZevKR 6 (1957/58), S.299-315, 311).

270) Das Bistum Essen hat inzwischen auf Grund von § 6 des Vertrages des Landes NRW mit dem Hl. Stuhl in Essen-Werden ein Priesterseminar für die letzten Semester des theologischen Studiums eingerichtet. (Nach einer mir vom Bischöflichen Priesterseminar Essen erteilten Auskunft.)

der Evangelischen Kirche von Westfalen die Kirchliche Hochschule Bethel entstanden²⁷¹⁾. Diese kirchlichen Hochschulen können aber wegen des weiter bestehenden sog. Trienniums (Art.8 Abs.I Buchstabe c PKV) von den Theologiestudenten nicht zur Absolvierung des gesamten Studiums besucht werden.

Die Lippische Landeskirche hat bisher keine eigene kirchliche Hochschule eingerichtet²⁷²⁾, obwohl die auch in den lippischen Kirchenvertrag übernommene Ausbildungsvoraussetzung eines dreijährigen Studiums an einer staatlichen theologischen Fakultät dadurch abgeschwächt ist, daß auf Wunsch der Kirche auch das theologische Studium an einer anderen deutschsprachigen Hochschule, also auch einer kirchlichen, als gleichberechtigt anerkannt wird.

Von den Religionsgemeinschaften kennt nur die Altkatholische Kirche eine hochschulmäßige Ausbildung der Geistlichen. Sie unterhält seit 1887 in Bonn ein Seminar zur Ausbildung ihrer Priester, das jedoch der Philosophischen Fakultät der Universität angeschlossen ist²⁷³⁾.

Neben der verfassungsmäßigen Anerkennung eigener Ausbildungsstätten der Kirchen und Religionsgemeinschaften besteht weiterhin eine - wenn auch im Gegensatz zu Art.149 Abs.III WRV nur mittelbare - Verfassungsgarantie der staatlichen theologischen Fakultäten (Art.23 Verf.NRW iVm. Art.12 Abs.I des

271) Die Kirchliche Hochschule Wuppertal ist 1936 von der Bekennenden Kirche gegründet worden, während Bethel aus der 1905 von Bodelschwingh gegründeten "Theologischen Schule" hervorgegangen ist und 1946 zur kirchlichen Hochschule aufstieg (vgl. WEBER, Theol. Fakultäten, S.319 f.).

272) HESSE, JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 47.

273) Nach einer mir vom Katholischen Bistum der Altkatholiken in Deutschland erteilten Auskunft.

preußischen Konkordats und Art.11 Abs.I PKV).²⁷⁴⁾ 275) Ein ausschließliches Recht zur Ausbildung der Geistlichen und Religionsdiener, wie in Art.36 Abs.I der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dez. 1947, wird den Kirchen und Religionsgemeinschaften also nicht zugestanden.

Die uneingeschränkte Zulassung kirchlicher Hochschulen, die Aufgaben der staatlichen theologischen Fakultäten übernehmen, bedeutet von seiten des Staates eine Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften auf einem weiteren Gebiet und zeigt ein Nachlassen des staatlichen Interesses an der Ausbildung des theologischen Nachwuchses im Zeichen der "konfessionspolitischen Neutralisierung des Staates"²⁷⁶⁾. Die Entscheidung der Verf.NRW betont daher im Gegensatz zu Art.149 III WRV, der nach h.L.²⁷⁷⁾ neben einigen anderen Vorschriften bezeugt, daß man von einer reinen und radikalen Trennung von Staat und Kirche in der Weimarer Zeit nicht sprechen kann, stärker die Trennung.

b) Die kirchenpolitischen Artikel

In den bisher dargestellten schulpolitischen und allgemein kulturpolitischen Einzelbestimmungen kommt - teils durch Neuschöpfungen, überwiegend aber durch Klarstellung eines Tatbestandes, der als Auslegung des GG oder eines Konkordats bzw. Kirchenvertrages noch zweifelhaft erscheinen konnte - eine Anerkennung der Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften nicht nur für das religiöse, sondern auch für das öffentliche Leben zum Ausdruck.

274) WEBER, Theol. Fakultäten, S.318.

275) Es sind dies in NRW je eine evangelische und katholische theologische Fakultät an den Universitäten Bonn und Münster sowie an der Universität Bochum eine Evangelische und eine Katholische Abteilung.

276) WEBER, Theol. Fakultäten, S.312.

277) ANSCHÜTZ, WRV Art.149 Anm.5, S.692.

Jedoch übte der Verfassungsgeber in Nordrhein-Westfalen weise Zurückhaltung; denn es fehlt in der Verf.NRW eine dem Art.41 Abs.I Verf. Rheinland-Pfalz²⁷⁸⁾ entsprechende allgemeine Vorschrift, die die Bedeutung der Kirchen und ihrer religiösen und sittlichen Werte für das gesamte staatliche Leben verfassungsrechtlich besonders anerkennt und für den Staat für unentbehrlich²⁷⁹⁾ erachtet.

Wird also in den schulpolitischen Vorschriften verfassungsmäßig festgelegt, wozu den Kirchen und Religionsgemeinschaften die Freiheit gegeben ist, so muß es daneben Aufgabe einer Verfassung sein, den Umfang der Freiheit (Unabhängigkeit) der Kirchen und Religionsgemeinschaften vom Staat zu bestimmen. Diesem Zweck dienten zur Weimarer Zeit im wesentlichen²⁸⁰⁾ die eigentlichen kirchenpolitischen Bestimmungen. In der Verf.NRW würde diese Aufgabe den Art.19-23 zukommen.

Bemerkenswert ist, daß die Regierungsvorlage vom 29.11.1949 keine Vorschläge für die ausschließlich das Verhältnis von Staat und Kirche betreffenden Art.19-22 Verf.NRW²⁸¹⁾ enthielt, sondern daß diese erst auf einen gemeinsamen Antrag der CDU und des Zentrums vom 25.4.1950²⁸²⁾ und einen späte-

278) Art.41 I Verf. für Rheinland-Pfalz lautet:

"Die Kirchen sind anerkannte Einrichtungen für die Wahrung und Festigung der religiösen und sittlichen Grundlagen des menschlichen Lebens." Mit Recht weist aber SCHEUNER (ZevKR 6 (1957/58), S.1-37,21) darauf hin, daß diese Formulierung "eine zweckhaft staatliche Prägung" erkennen lasse, "die die Kirchen etwas zu stark unter den Gesichtspunkt ihrer Dienste für den Staat rückt".

279) SÜSTERHENN-SCHÄFER, Art.41 Anm.2 a, S.195.

280) Daneben können Konkordate und Kirchenverträge beispielsweise den Umfang des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen erweitern oder einschränken.

281) Art.23 Verf.NRW war schon in der Regierungsvorlage enthalten.

282) LD 1.Wahlperiode, 3.Bd., Nr.II - 1598.

ren Änderungsantrag der gleichen Parteien vom 30.5.1950²⁸³⁾ zurückgehen.²⁸⁴⁾ Die kirchenpolitischen Artikel (Art.19-22 Verf.NRW) sind daher nur Gegenstand der 3.Lesung gewesen und spielten gegenüber den Fragen aus dem Bereich des Erziehungs- und Unterrichtswesens nur eine untergeordnete Rolle²⁸⁵⁾.

Die endgültige Fassung der Art.19-22 Verf.NRW ist eine seltsame Mischung mehr oder minder wörtlicher Wiederholungen von Bestimmungen der WRV (Art.19, 20, 21 Verf.NRW)^{285a)} und dem in seiner Gesamtheit über Art.140 GG inkorporierten staatskirchenrechtlichen System der WRV (Art.22 Verf.NRW).

Dieses Ergebnis beruht einmal auf der Schwierigkeit, daß nach dem Inkrafttreten des GG diesem widersprechende Bestimmungen in der Landesverfassung wegen des Vorrangs des Bundesverfassungsrechts (Art.31 GG) sinnlos waren, zum anderen war der grundlegende Wandel, der als Folge des Kirchenkampfes im Verhältnis des Staates zu den Kirchen eingetreten war²⁸⁶⁾, den Kirchen offensichtlich noch nicht so sehr bewußt, daß sie ihre Forderungen statt auf Probleme des Schulwesens stärker auf die Frage des eigentlichen Rechtsverhältnisses zum Staat richteten²⁸⁷⁾.

Das Bestreben, eine Abweichung von den durch das GG gegebenen staatskirchenrechtlichen Richtlinien zu vermeiden, andererseits aber die Weitergeltung der Regelung über eine

283) LD 1.Wahlperiode, 3.Bd., Nr.II - 1777.

284) Fundstellenverzeichnis zur Verf.NRW, S.39-40.

285) Summarisch für alle Landesverfassungen nach 1945 HESSE (JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 11): "keine wesentliche Rolle".

285a) Wegen der Einzelheiten siehe Anm.448.

286) Zuerst erkannt von SMEND, Deutsches evangelisches Kirchenrecht und Ökumene, S.184 f.

287) HESSE, JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 11.

Aufhebung des GG hinaus zu gewährleisten²⁸⁸⁾²⁸⁹⁾, führte zu der "nicht sehr glücklichen"²⁹⁰⁾ Lösung des Art.22 Verf.NRW, der durch Bezugnahme auf Art.140 GG auf die Weimarer Kirchenartikel (Art.136, 137, 138, 139, 141) verweist.

Wenn Smend²⁹¹⁾ den Art.140 GG als "ein Verlegenheitsergebnis verfassungsgebender Parlamentsarbeit, nicht weit entfernt vom Typus der sogenannten Formelkompromisse" bezeichnet hat, so muß das erst recht für Art.22 Verf.NRW gelten.

Der Verfassungsgeber hat bei dieser doppelten Verweisung ebenso wie im Bund bei der Konzipierung des Grundgesetzes außer acht gelassen, daß eine Entscheidung für dieselbe Lösung, wie sie der Verfassungsgeber in Weimar getroffen hatte, nicht unbedingt durch eine wörtliche Übernahme einzelner Bestimmungen erreicht werden kann. Die Frage, inwieweit der "verfassungsrechtliche Hintergrund"²⁹²⁾ einer Vorschrift und ihr Zusammenhang innerhalb einer Gesamtverfassung nicht ohne Sinnveränderung ausgewechselt werden kann²⁹³⁾, kann zunächst dahingestellt bleiben.

288) Abg. Dr. Scholtissek (CDU), 62.Sitzung des Verfa am 27.Mai 1950, StBVA S.794 C; VOGELS, Art.22 Anm.2, S.62.

289) Theoretische innere Geschlossenheit des Systems des Landesverfassungsrechts ist laut PETERS (DVBl. 1950, S.449-454, 450) der Grund für die Aufnahme des Art.4 in die Verf.NRW. Das gleiche könnte für Art.22 Verf.NRW gelten.

290) Innenminister Dr. Menzel, 62. Sitzung des Verfa, 27.5. 1950, StBVA S.795 A; HESSE, Rechtsschutz, S.25.

291) ZevKR 1 (1951), S.4-14, 11.

292) KÖTTGEN, DVBl. 1952, S.485-488, 486 r.Sp.

293) SMEND (ZevKR 1 (1951), S.4-14, 4): "Wenn zwei Grundgesetze dasselbe sagen, so ist es nicht dasselbe."

1. Der Begriff der Kirchen und Religionsgemeinschaften

Die WRV sprach nur abstrakt von Religionsgesellschaften und ordnete die Kirchen diesem Begriff unter. Die Verwendung des Begriffs Gesellschaft kann nur so verstanden werden, daß der im bürgerlichen und im Handelsrecht übliche Begriff ohne nähere Wesensbestimmung übernommen wurde.²⁹⁴⁾ Gleichzeitig erfolgte von der Verfassung her durch den beide umfassenden Begriff der "Religionsgesellschaft" eine Gleichstellung der Kirchen mit den sonstigen religiösen, christlichen und nicht-christlichen, Vereinigungen und durch Art.137 Abs.VII WRV sogar mit den Weltanschauungsgemeinschaften.

Mikat²⁹⁵⁾ hat aus dieser Beseitigung der Monopolstellung der Kirchen gefolgert, daß der Staat seinen christlichen Charakter verloren habe. Bis 1918 hatte sich nämlich der Staat als christlicher Staat verstanden, was auch in seiner Verfassung zum Ausdruck kam. Art.14 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31.August 1850 lautet:

"Die christliche Religion wird bei denjenigen Einrichtungen des Staats, welche mit der Religionsausübung im Zusammenhang stehen, ... zum Grunde gelegt."

Von dieser Betrachtungsweise war die Weimarer Verfassung abgekommen; statt dessen versuchte sie den konfessionell absolut neutralen und paritätischen Staat zu verwirklichen. Wenn die Verf.NRW im Gegensatz zur Weimarer Verfassung in den Artikeln 6 Abs.III, 14 Abs.I, II, III, 16 Abs.II, 19, 20, 21 und 22 zwischen "Kirchen und Religionsgemeinschaften"

294) SMEND, ZevKR 1 (1951), S.4-14, 7, sieht darin ein Zeichen innerer Fremdheit des Staates den Kirchen gegenüber.

295) S.129.

unterscheidet, liegt darin eine Abkehr von der strikten Zurückhaltung gegenüber dem konfessionellen Bereich. Kirchen sind nur die katholische und die evangelische Kirche²⁹⁶⁾²⁹⁷⁾, während als Religionsgemeinschaften die sonstigen christlichen und nicht-christlichen Gemeinschaften anzusehen sind, die sich zu einer gemeinsamen Religion bekennen²⁹⁸⁾²⁹⁹⁾.

Hier soll noch nicht darüber entschieden werden, ob durch die begriffliche Unterscheidung zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften die katholische und die evangelische Kirche gegenüber den Freikirchen und kleinen Sekten hervorgehoben werden. Die Wahl der Bezeichnung "Kirchen und Religionsgemeinschaften" zeigt jedoch, daß der Verfassungsgeber nicht mehr versucht, durch den Begriff "Religionsgesellschaft" Wesen und konfessionellen Charakter der verschiedenen Glaubensgemeinschaften zu negieren, sondern sich ihre Begriffe zu eigen macht.

Dagegen werden die Weltanschauungsgemeinschaften im Gegensatz zu den Verfassungen von Bayern³⁰⁰⁾, Hessen³⁰¹⁾, Rheinland-Pfalz³⁰²⁾, Bremen³⁰³⁾ und Baden-Württemberg³⁰⁴⁾ von

-
- 296) QUARITSCH (Der Staat 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 177) nennt die römisch-katholische, die evangelisch-lutherische und die evangelisch-reformierte Kirche im Unterschied zu den Religionsgemeinschaften "Großkirchen".
- 297) SCHNEIDER (Ernst, Diss., S.26, Fußnote 1) rechnet auch die altkatholische Kirche dazu.
- 298) Das Grundgesetz kennt den Begriff "Kirche" nicht, sondern gebraucht nur einmal in Art.7 Abs.III Satz 2 die Formulierung "Religionsgemeinschaften", die hier im Sinne der Weimarer "Religionsgesellschaften" verstanden werden müssen (VON MANGOLDT-KLEIN, Art.7, FN 9, S.287).
- 299) TIGGES (Diss., S.1, FN 1) nimmt zu Unrecht ohne Begründung an, die Verf.NRW spreche von Religionsgemeinschaften im gleichen Sinne wie die WRV von Religionsgesellschaften.
- 300) Verf. des Freistaates Bayern vom 2.Dez. 1946, Art.143.
- 301) Verf. des Landes Hessen vom 11.Dez. 1946, Art.48 ff.
- 302) Die Verf. für Rheinland-Pfalz vom 18.Mai 1947, Art.8 III, 26, 43 IV, 44, 46.
- 303) Landesverf. der Freien Hansestadt Bremen vom 21.Okt. 1947, Art.32 III, 59 II, 60-63.

der Verf.NRW nicht ausdrücklich erwähnt, sondern die Verf. NRW berücksichtigt sie nur durch die Übernahme des Art.137 Abs.VII WRV über Art.140 GG in Art.22.

2. Das kirchenpolitische System der Verf.NRW

Die kirchenpolitischen Artikel der Verf.NRW (Art.19-22) stimmen - vor allem infolge der pauschalen Inkorporation des Art.140 GG - so sehr mit denjenigen der WRV überein, daß es zunächst schwer fällt, ein der Verf.NRW innewohnendes kirchenpolitisches System zu erkennen. Sie unterscheidet sich darin von einigen Verfassungen anderer Bundesländer, die in dieser Richtung kleinere Vorstöße gewagt haben³⁰⁵⁾, obwohl der Vorrang der bundesrechtlichen Regelung (Art.140 iVm. 31 GG) auch hier Grenzen setzt, so daß den entsprechenden Verfassungsbestimmungen mehr deklaratorischer Wert zukommt.

So haben einige Landesverfassungen nach 1945 ausdrücklich die Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften für das öffentliche Leben und die Freiheit der Kirchen "von staatlicher Bevormundung"³⁰⁶⁾ und "staatlichen Eingriffen"³⁰⁷⁾ betont oder aber die Grenzziehung zwischen den Be-

304) Verf. des Landes Baden-Württemberg vom 11.Nov.1953, Art.4-6.

305) HESSE (JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 11) meint demgegenüber, in keiner westdeutschen Verfassung sei nach 1945 der Versuch unternommen, eine "der neuen Lage und Aufgabe gegenüber klar bewußte grundsätzliche kirchenpolitische Entscheidung zu treffen."

306) Art.41 Abs.II Verf. Rheinland-Pfalz: "Die Kirchen und Religionsgemeinschaften haben das Recht, sich ungehindert zu entfalten. Sie sind von staatlicher Bevormundung frei...".

307) Art.4 Abs.I Verf. Baden-Württemberg: "Die Kirchen entfalten sich in Erfüllung ihrer religiösen Aufgaben frei von staatlichen Eingriffen".

reichen von Staat und Kirche der Vereinbarung überlassen (Art.50 Abs.I Verf. Hessen)³⁰⁸⁾. Derartige Formulierungen sind als Hinweise auf eine rechtliche Gleichordnung von Staat und Kirche, die in der staatskirchenrechtlichen Theorie mit der Formel "Koordinationssystem" gekennzeichnet wird, verstanden worden³⁰⁹⁾.

Entsprechende Verfassungsbestimmungen, die den Einfluß der Kirchen und Religionsgemeinschaften auf allen Lebensgebieten, nicht nur in Teilbereichen, wie der Wohlfahrtspflege, der Ausbildung der Geistlichen und der Erwachsenenbildung garantieren, fehlen in NRW.

Für die Feststellung des heute in NRW geltenden kirchenpolitischen Systems anhand des Verfassungstextes bieten sich daher nur die schon aus der Weimarer Zeit stammenden Bestimmungen an³¹⁰⁾. Das heißt jedoch nicht unbedingt, daß eine Auslegung dieser Vorschriften heute zu den gleichen Ergebnissen führen müßte.

3. Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung

Für welche rechtliche Ordnung der Verfassungsgeber sich im Lande NRW durch die Inkorporation und meist wörtliche Wiederholung der Weimarer Kirchenartikel entschieden hat, läßt sich nur ermessen, wenn ein kurzer Blick auf das kirchen-

308) Die Zulässigkeit der gemäß Art.50 Abs.I Verf.Hessen ebenfalls vorgesehenen Abgrenzung durch einseitige Maßnahmen des Staates, nämlich durch Gesetz, erscheint zweifelhaft, weil sie eine Gefahr für das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften bedeutet (vgl. SCHNEIDER, Ernst, Diss., S.130).

309) So für Hessen: STEIN in ZINN-STEIN, Art.50, Erl.3, S. 257; für Rheinland-Pfalz: WEBER, VVDStRL Heft 11, S. 153-176, 166.

310) Wegen der nahezu wörtlichen Übereinstimmung können die durch Art.22 Verf.NRW inkorporierten Weimarer Artikel mit den Artikeln 19, 20, 21 Verf.NRW gemeinsam behandelt werden.

politische System der WRV geworfen wird. Die Darstellung folgt dabei im wesentlichen dem führenden Verfassungskommentar der Weimarer Zeit von Anschütz³¹¹⁾.

Die WRV vollzog mit der Formel "Es besteht keine Staatskirche" (Art.137 Abs.I) die Abkehr vom Landeskirchentum³¹²⁾, das bis dahin in der Institution des landesherrlichen Kirchenregiments das Verhältnis vor allen Dingen der evangelischen Kirche zum Staat bestimmt hatte. Darin kam nach jahrhundertealter Verbindung zwischen Staat und Kirche der Gedanke einer zunehmenden Trennung und Entfernung zum Ausdruck: Der Staat stand der Kirche zwar nicht feindlich, aber doch gleichgültig und bewußt neutral gegenüber. Die WRV kennt bezeichnenderweise den Begriff "Kirche" nur in der negativen Form "Es besteht keine Staatskirche"; sonst werden Kirchen und privatrechtliche Glaubensgemeinschaften gleichermaßen mit dem nivellierenden Etikett "Religionsgesellschaft" versehen³¹³⁾.

Der Staat will nicht mehr christlich paritätisch, sondern religiös neutral und allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gegenüber paritätisch handeln³¹⁴⁾. Von einer weit verbreiteten Meinung³¹⁵⁾ wurde daher Art.137 Abs.V Satz 2 WRV, der den privatrechtlichen Religionsgesellschaften, also kleinen Sekten und Freikirchen, und sogar den

311) ANSCHÜTZ repräsentierte im Bereich des Staatskirchenrechts weitgehend die herrschende Meinung der Staatsrechtswissenschaft, während sein Gegenspieler EBERS, den KLEIN (Rechtsgutachten, S.160) in Übereinstimmung mit der h.L. glaubt, meist seiner Zeit voraus war.

312) ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.1, S.631; EBERS, Religionsgesellschaften, S.362; ders., StUK, S.120 f.; ProVG, Urt. vom 14.Juni 1927, 82.Bd. (1929), S.196-213, 203. Nach EBERS (aaO.) wendet sich dieser Satz außerdem gegen das System der Staatskirchenhoheit.

313) S. o. S. 102.

314) EBERS, Religionsgesellschaften, S.363.

315) EBERS, Religionsgesellschaften, S.376; ders., StUK, S.182; SCHOEN, VerwArch. 29.Bd. (1922), S.1-30, 30 Anm.59.

Weltanschauungsgemeinschaften (Art.137 Abs.VII WRV) die Möglichkeit gibt, unter bestimmten Voraussetzungen "gleiche Rechte" wie die alten Korporationen zu erlangen, als eine Meistbegünstigungsklausel angesehen³¹⁶⁾; d.h. soweit kleine Religionsgesellschaften als öffentlich rechtliche Körperschaften anerkannt werden, erhalten sie dieselbe Rechtsstellung wie die Kirchen, die seit altersher den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts haben. Darunter ist nicht nur die Vereinigungsfreiheit oder das Selbstbestimmungsrecht zu verstehen, da diese Rechte jeder Religionsgesellschaft, unabhängig von ihrer Rechtsstellung, zustehen, sondern die darüber hinausgehenden Ehrenrechte und Privilegien, wie z.B. das Besteuerungsrecht³¹⁷⁾.

Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgesellschaften (Art.137 Abs.III WRV) wird während der Weimarer Zeit im Blick auf die Vergangenheit als das Verbot der Leitung, Regierung und Verwaltung der Kirche durch den Staat³¹⁸⁾ ³¹⁹⁾ und als Zeichen der Verschiedenheit von Kirche und Staat - der Trennung als Gegensatz zur Identität von Staat und Kirche - verstanden³¹⁸⁾. Der Staat legt sich die Beschränkung

316) a.A. ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.10, S.646; Geboten sei nur eine Parität der Individuen, keine Parität der Religionsgesellschaften als solcher (ders., aaO., Anm.8, S.645, Fußnote 3). - Diese Ansicht ANSCHÜTZ' kann nicht überzeugen, denn eine bürgerliche Parität bezüglich der Religionsfreiheit wird bereits durch Art.136 I,II WRV garantiert.

317) Wenig folgerichtig billigt EBERS (StuK, S.205, Religionsgesellschaften, S.378) nur den Kirchen ursprüngliche Herrschaftsgewalt und eine mit dem Staat auf einer Stufe stehende Stellung ("Rechtsgemeinschaft erster Ordnung") zu.

318) ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.4, S.634.

319) HUBER, Verträge, S.37.

auf, in einem bestimmten Sachbereich, nämlich den eigenen Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, selbst nicht tätig zu werden und garantiert den Kirchen und Religionsgemeinschaften insoweit Unabhängigkeit. Der Bereich der eigenen Angelegenheiten der Religionsgesellschaften scheint vom Staat nur aus dessen Ordnung ausgespart zu sein.

Es nimmt daher nicht wunder, daß die Rechtssetzungsbefugnis der Kirchen allgemein als Autonomie aufgefaßt wurde³²⁰⁾, also als eine an sich staatliche Gesetzgebungsgewalt³²¹⁾, die auf einen im Staat bestehenden Verband delegiert wird.

Die Kirchen sind dem Staat untergeordnete Verbände, ihr Selbstbestimmungsrecht ist keine souveräne Gewalt³²²⁾, da es nur "innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes" gilt. Außerdem sind die Kirchen nicht nur "den für alle geltenden Gesetzen" unterworfen, sondern es können auch besondere, nur einzelne Religionsgesellschaften betreffende Gesetze ergehen³²³⁾.

Unter derartigen den Status nur von Kirchen berührenden Gesetzen haben das preußische "Staatsgesetz betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen" vom 8. April 1924³²⁴⁾ und das preußische "Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens" vom 24. Juli 1924³²⁵⁾ besondere Bedeutung erlangt.

Beide Gesetze sind Ausdruck eines Festhaltens an der Staatsaufsicht, wie sie dem Staat zukommt, wenn eine Staatskirchen-

320) GIESE, in KOENIGER-GIESE (1932), S.267; anders nur EBERS, Religionsgesellschaften, S.388.

321) EBERS, Religionsgesellschaften, S.388.

322) ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.4, S.634 f.

323) ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.5, S.636; a.A. EBERS, Religionsgesellschaften, S.400.

324) GS S.221-225.

325) GS S.585-591.

hoheit bejaht wird. Die staatliche Kirchenhoheit bedeutet die Befugnis des Staates, die äußeren Angelegenheiten der Kirchen zu regeln und zu beaufsichtigen. Der Staat beansprucht die sog. iura circa sacra im Gegensatz zu den iura in sacra, den innerkirchlichen Angelegenheiten, in die einzugreifen das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen verbietet.

Das Weiterbestehen dieser staatlichen Kirchenhoheit mit spezifisch gestalteter Staatsaufsicht wurde unter der Weimarer Verfassung von der herrschenden Meinung³²⁶⁾ aus dem Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art.137 Abs. V WRV) gefolgert: der Grundsatz der Korrelativität von Recht und Pflicht bedinge, daß die Kirchen als Gegengabe für den ihnen vom Staat verliehenen Status einer öffentlichen Körperschaft eine gewisse Aufsicht von seiten des Staates hinnehmen müßten (sog. Korrelatentheorie). Andererseits werden die Kirchen nicht den übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts gleichgestellt, sondern als Körperschaften in einem weiteren Sinn angesehen, weil sie dem Staat nicht organschaftlich eingegliedert seien³²⁷⁾.

Insgesamt verkörpern die kirchenpolitischen Artikel der WRV eine Trennung von Staat und Kirche, vor allen Dingen im Sinne einer inneren Fremdheit und Gleichgültigkeit, bei der der Staat andererseits seine Überordnung über alle Gesellschaften seines Gebietes zu wahren sucht und auch die Kirchen nicht aus seiner Aufsicht entläßt.

326) ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.5, S.637; SCHOEN, Verw.Arch. 29.Bd. (1922), S.1-30, 20; ProVG, Urt. vom 14.Juni 1927, 82.Bd. (1929), S.196-213, 204; HUBER, Verträge, S.49; a.A. nur EBERS, Religionsgesellschaften, S.368 f. und Stuk, S.202, 405.

327) ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.8, S.644; HUBER, Verträge, S.48; a.A. EBERS, Religionsgesellschaften, S.379: Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf die Kirchen nicht mehr zu verwenden.

Vergleicht man dieses System, für das sich der Verfassungsgeber im Bund und auch im Land NRW entschieden hat, mit dem unstreitigen Wandel der tatsächlichen Lage in den Beziehungen zwischen Staat und Kirche³²⁸⁾, der sowohl auf seiten der Kirchen als auch auf seiten des Staates bewußt geworden ist, so ergibt sich eine tiefe Diskrepanz zwischen Norm und Wirklichkeit.

Die Ansicht, daß die übernommenen Sätze der WRV im Sinne der ihnen zugrundeliegenden, ursprünglichen Konzeption auszulegen seien, weil der Verfassungsgeber sich bei der Inkorporation für eine gleiche Lösung entschieden habe, wie sie früher bestand, ist aus der Erkenntnis dieser Diskrepanz heraus vereinzelt geblieben.³²⁹⁾

4. Der Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel

aa) Die Frage der Zulässigkeit eines Bedeutungswandels verfassungsrechtlicher Normen

Von der überwiegenden Mehrheit in der staatskirchenrechtlichen Lehre und Rechtsprechung³³⁰⁾ ist der zuerst von

328) Siehe oben S.42-64.

329) So KRÜGER, Herbert, DÖV 1961, S.721-728, 727 l.Sp.; ebenso VOIGT, S.225, mit der Begründung, das Gesetz führe eine eindeutige Sprache und geändert habe sich nur die Gesetzgebungszuständigkeit; QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 195; ders., Der Staat, 5.Bd. (1966) S.451-474, 452 ff. und NJW 1967, S.764-766, 765 l.Sp..

330) Außer SMEND vor allen Dingen: WEBER, VVDStRL 11, S.153-176, 157 ff.; PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 188; VON MANGOLDT, Art.140 Anm.2, S.661; HOLTKOTTEN, BK, Art.140 Anm.2, S.5 und Anm.5, S.9; HAMANN, Art.140 Erl.A 1 b, S.496; HESSE, Rechtsschutz, S.28-35; ders., ZevKR 5 (1956), S.62-77, 70 ff.; ders. JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 22; KLEIN, Rechtsgutachten, S.219, 222; SCHEUNER, ZevKR 2 (1952/53), 382-393, 382; ders., RStW IV, S.88-119, 112; RIDDER, AöR 80.Bd. (1955/56), S.127-157, 155; MIKAT, S.136; KÖTTGEN, DVBl.

Smend³³¹⁾ aufgezeigte Weg einer Auslegung der Weimarer Kirchenartikel unter Berücksichtigung des inzwischen eingetretenen Bedeutungswandels insbesondere des Art.137 WRV gegangen worden.

Wenn auch die Gegenstimmen, die die Anerkennung eines Bedeutungswandels ablehnen und eine Auslegung des Art.137 WRV im Sinne der Weimarer Konzeption befürworten, vereinzelt geblieben sind³³²⁾, so bedarf die Frage doch einer näheren Untersuchung.

In der verfassungsrechtlichen Literatur ist die grundsätzliche Zulässigkeit der "Verfassungswandlung" durch Verfassungsinterpretation³³³⁾, des "sog. stillen Verfassungswandels"³³⁴⁾ nämlich keineswegs so zweifelsfrei, wie sie von den inkorporierten Weimarer Kirchenartikeln und insbesondere von Art.137 WRV behauptet wird³³⁵⁾.

So ist nach Ansicht von Klein³³⁶⁾ unter dem Grundgesetz im Gegensatz zur Rechtslage unter der WRV eine Verfassungswandlung durch Verfassungsinterpretation ausgeschlossen, weil

1952, S.485-488, 487 r.Sp.; SCHLIEF, Diss., S.139; FRIEDRICH, S.472; LVG Schleswig, Urt.v. 8.1.1954 = ZevKR 3 (1953/54), S.419-422, 421; OVG Berlin, Urt. v. 25.2.1953 = ZevKR 3 (1953/54), S.201-206, 205; BVerwG, Urt.v. 1.8.1958 = BVerwGE 7, S.189-197, 193; kritisch neuerdings: H.WEBER, passim; OEHMAYER, DÖV 1967, S.9-17, 10 ff.; QUARITSCH, NJW 1967, S.764-766.

331) Andeutungsweise bereits in "Deutsches evangelisches Kirchenrecht und Ökumene" (1950), S.184; und ausführlich in "Staat und Kirche nach dem Bonner GG", ZevKR 1 (1951), S.4-14, 11.

332) Siehe oben Anm. 329.

333) KLEIN, Giese-Festschrift, S.117.

334) MAUNZ, in Maunz-Dürig, Art.79, Erl.III 4, Randnote 20.

335) SCHEUMER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 252; MÜLLER, DÖV 1955, S.421-427, 424 l.Sp.; MANN, DVBl. 1962, S.243-247, 244 l.Sp.; GRUNDMANN, ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300, 290: "Der tiefgreifende Wandel, den auf diese Weise der Sinn einer Verfassungsbestimmung erfahren hat, ohne

gemäß Art.79 Abs.I GG³³⁷⁾ das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann.

Demgegenüber vertritt Maunz³³⁸⁾ die Auffassung, Art.79 GG stehe einem sog. stillen Verfassungswandel nicht entgegen; aber auch Maunz beschränkt die Veränderung des Sinnes verfassungsrechtlicher Rechtsinhalte auf den Fall eines langen Zeitraumes zwischen dem Erlaß der Norm und ihrem Anwendungsfall³³⁹⁾.

Diese Bedenken gegen die Anerkennung eines Bedeutungswandels unveränderter Normen infolge verschiedener äußerer Einflüsse entspringen der Erwägung, daß eine Bestimmung einer "starren"³⁴⁰⁾, "rigiden"³⁴¹⁾ Verfassung, wie sie das Grundgesetz bewußt in hohem Maße darstellt, nicht den jeweiligen, sich vielleicht häufig wandelnden Anschauungen und Bedürfnissen der Zeit unterworfen werden darf. Das Problem der Verfassungswandlung hat aber seine besondere Bedeutung für den Typus der starren Verfassung. Bei einer flexiblen Verfassung, die also im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung geändert werden kann, kann die Legislative ein größeres Auseinanderfallen von Norm und Wirklichkeit eher verhindern³⁴²⁾.

daß sich an ihrem Wortlaut auch nur ein Buchstabe geändert hätte, liegt offen zutage."

336) Giese-Festschrift, S.117 f.

337) Für die Verf.NRW muß das gleiche gemäß Art.69 gelten.

338) In MAUNZ-DÜRIG, Art.79 Erl.III 4, Randnote 20.

339) Vgl. auch HAMANN, der einerseits der Lehre vom stillschweigenden Verfassungswandel "nur mit äußerster Vorsicht" folgt (Einf.I, A 4, S.7), andererseits aber ohne Bedenken den Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel bejaht (Art.140, Erl.A 1 b, S.496).

340) SCHEUNER, DÖV 1953, S.581-585, 583 1.Sp.

341) KRÜGER, DÖV 1961, S.721-728, 721.

342) HSÜ DAU-LIN, S.18.

Der Widerspruch zwischen der Bejahung eines Bedeutungswandels der Weimarer Kirchenartikel in der überwiegenden staatskirchenrechtlichen Rechtsprechung und Lehre und der grundsätzlichen Ablehnung bzw. Einschränkung der Verfassungswandlung durch Verfassungsinterpretation in der übrigen verfassungsrechtlichen Literatur könnte seinen Grund darin haben, daß die Weimarer Kirchenartikel zwar als solche unverändert sind, aber anders als irgendeine andere Verfassungsnorm durch die Inkorporation ins GG und in die Verf.NRW besonderen Einflüssen unterliegen.

Es soll daher im folgenden zwischen einem Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund der veränderten tatsächlichen Lage und einem Bedeutungswandel auf Grund des veränderten systematischen Zusammenhangs unterschieden werden.

bb) Der Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund der veränderten Lage nach 1945

Eine Berücksichtigung des geistesgeschichtlichen Hintergrundes der Verfassung, der konkreten historischen Situation und des systematischen Zusammenhangs ist für eine veränderte Auslegung der Weimarer Kirchenartikel nicht erst nach dem Krieg gefordert worden. Vielmehr hat bereits im Jahre 1932 Heckel³⁴³⁾ den Begriff "des für alle geltenden Gesetzes" (Art.137 Abs.III WRV) als eine "sinnvariiierende Formel" bezeichnet, die bei verändertem Zusammenhang "trotz desselben Wortlauts eine verschiedene Bedeutung besitzt".

Eine klare Unterscheidung zwischen einem Bedeutungswandel auf Grund eines veränderten geistesgeschichtlichen und einem Bedeutungswandel auf Grund eines neuen systematischen Zusammenhangs ist dabei von Heckel nicht getroffen worden. Auch die staatskirchenrechtliche Literatur nach 1945 läßt in dieser Hinsicht eine klare Trennung der verschiedenen Problem-

343) VerwArch. 37.Bd., S.280-299, 282.

kreise vermissen.³⁴⁴⁾ Sie ist auch schwer zu ziehen, weil Art.22 Verf.NRW bereits bei Erlaß der Verfassung auf eine vorher veränderte Wirklichkeit traf. Dennoch sollte die durch die Inkorporation in die Verf.NRW aufgeworfene Auslegungsfrage nicht mit dem "anderen Geist"³⁴⁵⁾, aus dem die kirchenpolitischen Verfassungsbestimmungen heute nach herrschender Ansicht ausgelegt werden müssen, vermengt werden.

Der Grund für die häufig gleichzeitige Heranziehung sowohl des offenbaren Wandels der Beziehungen zwischen Staat und Kirche als auch des veränderten Zusammenhangs der Bestimmungen besteht darin, daß das GG und die Verf.NRW zum Teil selbst Ausdruck der veränderten Situation im Verhältnis des Staates zu den Kirchen sind. Dennoch handelt es sich um ganz verschiedene Probleme.

In dem Spannungsverhältnis von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, das sich aus der unveränderten Übernahme der Weimarer Kirchenartikel durch das GG und die Verf.NRW bei allgemein anerkanntem Wandel der äußeren Umstände ergibt, hat die Verfassungslehre Smends³⁴⁶⁾ in hohem Maß die

344) So begründet HESSE (ZevKR 5 (1956), S.62-77, 70) den Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel zunächst mit dem veränderten Sinnszusammenhang durch die Inkorporation in das GG, um kurz darauf (S.72) den Bedeutungsgehalt des Art.137 Abs.III Satz 1 WRV "von der überwundenen Kampf- und Abwehrsituation" im Kirchenkampf abhängig zu machen. Umgekehrt verneint HESSE in Rechtsschutz (S.29), daß sich der systematische Zusammenhang des Art.140 GG geändert habe, hält aber eine Auslegung unter Berücksichtigung der konkreten Lebensverhältnisse für möglich (Rechtsschutz, S.35).

345) GRUNDMANN, BayVB1. 1962, S.33-39, 33 r.Sp.; ders., ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300, 288.

346) Verfassung und Verfassungsrecht (1928), passim.

staatskirchenrechtliche Theorie beeinflusst³⁴⁷⁾. Sie wird "nach einem von ihr neu orientierten Begriff"³⁴⁸⁾ *gesein*hin als Integrationslehre bezeichnet.

"Die Integrationslehre lehnt alles isolierte Verstehen der Norm einerseits, der Wirklichkeit andererseits ab."³⁴⁹⁾

Eine rechtliche Untersuchung und Deutung hat danach die Verknüpfung der Normen mit der politischen Wirklichkeit und den geistigen Grundlagen der politischen Formen und ihrer Entwicklung zu beachten. Zwar soll die wirkliche Verfassung nicht allein ausschlaggebend sein³⁵⁰⁾; aber wenn die Norm "ihren Geltungsgrund, ihre Geltungsqualität und ihren Geltungsinhalt vom Leben und dessen aufgegebenen Sinn her" hat³⁵¹⁾, wird die Geltung der Norm von den tatsächlichen politischen Umständen abhängig gemacht, und damit der Wirklichkeit gegenüber der Norm der Vorrang eingeräumt³⁵²⁾.

Ein Verfassungsrecht "als Spiegelbild der jeweiligen politischen Interessenlage und Kräftegruppierung"³⁵³⁾ würde eine Unterscheidung von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit überflüssig machen.

Diese Gefahr wird auch von Hesse³⁵³⁾, einem Befürworter eines wirklichkeitsbezogenen Verfassungsbegriffs gesehen. Er fordert daher als Begrenzung des Bedeutungswandels, daß eine

347) Dieser Einfluß ist insbesondere spürbar bei den Veröffentlichungen von HESSE (Rechtsschutz, ZevKR 5 (1956), S.62-77; JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121); SCHEUNER (ZevKR 6 (1957/58), S.1-37; ZevKR 7 (1959/60), S.225-273) und MÜLLER (DÖV 1955, S.421-427).

348) SCHEUNER, JZ 1962, S.183 l.Sp.

349) SMEND, HWBSozWiss., 5.Bd., S.299-302, 300 r.Sp.

350) HESSE, Normative Kraft, S.5.

351) SMEND, HWBSozWiss., 5.Bd., S.299-302, 300 r.Sp.

352) BÖCKENFÖRDE, ZgesStW 118.Bd. (1962), S.172-174, 173.

353) HESSE, Rechtsschutz, S.33 und Grundzüge, S.31.

neue Auslegung nicht gegen den Wortlaut des Rechtssatzes und "den Sinn der Verfassung in ihrer Ganzheit" verstoßen darf.

Aber die Begrenzung auf eine wortlautgetreue Auslegung ist gerade im Hinblick auf Art.137 WRV von geringem Belang, denn die "eigentümliche Weite seiner Fassung"³⁵⁴⁾ erleichtert es, den Sinn dieser Bestimmung den jeweiligen Verhältnissen anzupassen. Dadurch wird lediglich verwehrt, unter Berufung auf den Bedeutungswandel zu behaupten, wie es etwa Holtkotten³⁵⁵⁾ tut, der Passus des Art.137 WRV "innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes" sei heute unverwendbar.

Auch die zweite Einschränkung des Bedeutungswandels verfassungsrechtlicher Normen, die Hesse vornimmt, daß nämlich die Auslegung nicht "gegen den Sinn der Verfassung in ihrer Ganzheit" verstoßen dürfe, ist bei der Auslegung der Weimarer Kirchenartikel von geringer Bedeutung; denn durch die Inkorporation in das GG und die Verf.NRW hat sich der "Sinn der Verfassung in ihrer Ganzheit" mehrfach geändert. Die These, der Inhalt des Verfassungsrechts sei "durch die konkreten Lebensverhältnisse bedingt" und die Auslegung dürfe daher an diesen nicht vorübergehen³⁵⁶⁾, erfährt somit keine wesentliche Begrenzung.

Eine derartige Auslegung hieße "Normsetzung und Normvollzug verkehren"³⁵⁷⁾. Jede Auslegung muß das Bestreben haben, "Normensystem und Verfassungswirklichkeit so einander zuzuordnen, daß die Spannung im Einzelfall so weit wie möglich durch eine schöpferische Auslegung der Verfassung aufgehoben wird, ohne die Wirklichkeit zugunsten der Norm und die Norm zugunsten der Wirklichkeit zu vergewaltigen"³⁵⁸⁾.

354) HESSE, Rechtsschutz, S.64.

355) In BK Art.140 Anm.II 3, S.6; ebenso OVG Berlin, Urt.v. 25.2.1953 = ZevKR 3 (1953/54), S.201-206, 205.

356) HESSE, Rechtsschutz, S.35.

357) QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 195.

358) KLEINRAHM, JöR NF Bd.11 (1962), S.313-354, 320.

Die Befürworter einer Auslegung der Weimarer Kirchenartikel unter Berücksichtigung der veränderten tatsächlichen Lage und des "Geistes der heutigen Zeit"³⁵⁹⁾ geben aber in unzulässiger Weise der Verfassungswirklichkeit den Vorrang, wobei der Umfang dieses Mißbrauchs durch die Möglichkeit verdunkelt wird, daß sich infolge der Inkorporation der Sinnzusammenhang der Bestimmungen geändert hat³⁶⁰⁾.

cc) Der Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund der Einreihung in die Verf.NRW

Wenn man einen Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund der veränderten Lage ablehnt, so bedeutet das noch nicht, daß mit der Übernahme der Weimarer Kirchenartikel in die Verf.NRW das Weimarer kirchenpolitische System, so wie es von der herrschenden Meinung unter der WRV gesehen wurde, wieder auflebt³⁶¹⁾.

Denn trotz der Bedenken gegen eine stillschweigende Verfassungswandlung im Wege der Auslegung könnte für die im Wortlaut unveränderten Weimarer Kirchenartikel etwas anderes gelten, weil sie durch die Inkorporation (Art.140 GG iVm. 22 Verf.NRW) als einzelne Bestimmungen der WRV in den neuen Zusammenhang einer anderen Verfassung, nämlich den der Verf. NRW, gestellt worden sind.

Es gehört aber zu den anerkannten Grundsätzen der Auslegung, daß "eine einzelne Verfassungsbestimmung nicht isoliert betrachtet werden" kann³⁶²⁾. Ändert sich also der systematische Zusammenhang einer Bestimmung, so kann sich auch ihr Rechtsinhalt ändern.

359) OVG Berlin, Urt.v. 25.2.1953 = ZevKR 3 (1953/54), S. 201-206, 205.

360) Die Bedeutung einer derartigen Auslegung in Einzelfragen wird im Zusammenhang mit diesen Gegenstand der Erörterung sein.

361) So aber VOIGT, S.225; siehe auch oben Anm.329.

362) BVerfG, Urt.v.23.Okt.1951 = BVerfGE 1, S.14-66, 32.

So wird von einem Teil der Befürworter eines Bedeutungswandels der Weimarer Kirchenartikel³⁶³⁾ auch darauf hingewiesen, daß die Artikel durch die Inkorporation in den Sinnzusammenhang des GG ständen, der sich von dem der WRV unterscheide, und daß demgemäß notwendigerweise die formell gleichlautenden Bestimmungen einen anderen Sinn angenommen hätten.

Ebenso hat das LVG Schleswig³⁶⁴⁾ entschieden, die Bedeutung und Tragweite der zum Bestandteil des GG erklärten Artikel der WRV könne nicht aus dem Blickpunkt der WRV erfolgen, sondern könne nur unter Zugrundelegung des gesamten Wertsystems des GG richtig gewertet werden³⁶⁵⁾.

Um einen Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund ihrer Einreihung in die Verf.NRW zu bejahen, müßten aus den übrigen Bestimmungen der Verf.NRW "gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen" herauszulesen sein, denen die eigentlichen kirchenpolitischen Artikel untergeordnet wären³⁶⁶⁾.

Sowohl Art.22 Verf.NRW in Verbindung mit den durch ihn der Verf.NRW inkorporierten Bestimmungen der WRV als auch ihre

363) Z.B.: BERTERMANN, MDR 1966, S.881-885, 882 l.Sp.; BVerwG, Urt. v. 1. Aug. 1958 = BVerwGE 7, S.189-197, 193 (aber: S.193 unten: auch "ungeachtet der Inkorporation" sei "das Verhältnis zwischen Staat und Kirche nach dem GG ein anderes" als nach der WRV); HESSE, ZevKR 5 (1956), S.62-77, 70 f., der sich aber im folgenden (S.72) daneben auf die "überwundene Kampf- und Abwehrsituation" beruft; a.A. ders., Rechtsschutz, S.29.

364) Urt. v. 8. Jan. 1954 = ZevKR 3 (1953/54), S.419-422, 421.

365) Offensichtlich im Anschluß an HOLTKOTTEN (BK, Art.140 Anm.II 2, S.5), dem auch KLEIN (Rechtsgutachten, S.219) zustimmt.

366) BVerfG, Urt. v. 23. Okt. 1951 = BVerfGE 1, S.14-66, 32; zustimmend KLEIN, Rechtsgutachten, S.220.

nahezu wörtlichen Wiederholungen in Art.19-22 Verf.NRW könnten aber selbst zu jenen elementaren Verfassungsgrundsätzen gehören, so daß sie anderen Bestimmungen der Verfassung vorgehen würden. Zu den Grundentscheidungen der Verf.NRW gehören in erster Linie die Grundrechte des GG³⁶⁷⁾, die ebenfalls im Wege der Inkorporation in die Verf.NRW eingereiht sind (Art.4 Verf.NRW). Diese Grundrechte haben im Rahmen des GG und damit auch in der Verf.NRW eine wesentliche Stärkung gegenüber der Weimarer Zeit erfahren³⁶⁸⁾.

Daraus hat Klein³⁶⁹⁾ gefolgert, daß den Bestimmungen des Staatskirchenrechts die Grundrechte als elementare Grundentscheidung der Verfassungen vorgingen, während das BVerwG³⁷⁰⁾ betont, daß auch die Weimarer Kirchenartikel Grundrechte enthielten und, da alle Grundrechtsartikel gleichen Rang hätten, von einem Vorrang der Grundrechtsbestimmungen des GG gegenüber den inkorporierten nicht gesprochen werden könne. Diese Frage kann hier dahingestellt bleiben, da auch bei gleichrangigen Verfassungsartikeln, deren Heranziehung zu widerspruchsvollen Resultaten führt, im Wege der Auslegung ein Ausgleich gefunden werden kann³⁷¹⁾.

In der Verf.NRW liegen diese widersprüchlichen Prinzipien offen zutage: Die kirchenpolitischen Bestimmungen aus der Weimarer Zeit, in der ein machtvollerer Staat auf seine Staatskirchenhoheit pochte, gewähren den Kirchen zwar Unabhängigkeit in einem gewissen Bereich; ihnen stehen aber die eigenen Bestimmungen der Verf.NRW gegenüber, die "betont im Sinne eines christlich-konfessionellen Weltbildes gehalten" sind³⁷²⁾.

367) KLEIN, Rechtsgutachten, S.222 ff, 224.

368) VON MANGOLDT-KLEIN, Vorbemerkungen B III 4, S.93.

369) Rechtsgutachten, S.223 f.

370) Urt.v. 1.Aug.1958 = BVerwGE 7, S.189-197, 193.

371) PETERS, Karl Arnold Festschrift, S.117-127, 127.

372) KLEIN, RStW III.Bd., S.166-183, 171.

Es sei hier noch einmal an die den Kirchen und Religionsgemeinschaften weit entgegenkommenden Schulbestimmungen erinnert: die Bedeutung des Elternrechts für das Schulwesen ist gegenüber der Weimarer Zeit, in der die Bekenntnisschule die Ausnahme bildete (Art.146 Abs.II WRV)³⁷³⁾, verstärkt worden (Art.8, 12 Verf.NRW), die Lösung der Privatschulfinanzierung (Art.8 Abs.IV) kommt den Kirchen und Religionsgemeinschaften entgegen.

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Mitwirkungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Angelegenheiten der Familienpflege und der Jugendfürsorge, das zudem vom Staat zu fördern ist (Art.6 Abs.III Verf.NRW), ist ohne Vorläufer. Eine derartige Behandlung der Kirchen und Religionsgemeinschaften zeugt davon, daß der Staat nicht nur die Unabhängigkeit von Religionsgesellschaften anerkennt, sondern in den Kirchen und Religionsgemeinschaften eigenständige Mächte sieht, die mit den dem Staat eingegliederten Körperschaften des öffentlichen Rechts weder auf eine Stufe gestellt werden können noch ihnen vergleichbar sind. Desgleichen zeugt die Berücksichtigung der Kirchen und Religionsgemeinschaften bei der Anstellung der Religionslehrer (Art.14 Abs.I Satz 2 Verf.NRW) davon, daß die Eigenständigkeit und Andersartigkeit des innerkirchlichen Rechts vom Staat erkannt und hingenommen wird. In dieselbe Linie gehören die generelle Hochschulfähigkeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art.16 Abs.II Verf.NRW) und die Anerkennung der Kirchen als Mitträger der Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW).

Die Verf.NRW hat also in gewissem Umfang die neuere Entwicklung im Verhältnis von Staat und Kirche nach 1945 berücksichtigt. Nach Meinung von Ridder³⁷⁴⁾ setzt die Verf.NRW durch

373) ANSCHÜTZ, WRV, Art.146 Anm.5, S.680.

374) AöR 80.Bd. (1955/56), S.127-157, 156.

die Zuerkennung ganz konkreter öffentlicher Aufgaben in Art.17 die Akzente sogar noch stärker als die Diskussion der Staatsrechtslehrer in Marburg, die über die veränderte Rechtslage grundsätzlich einig war.

Die Verf.NRW enthält sämtliche Merkmale, die für die Partnerschaft - die neue Nähe von Staat und Kirche, die über eine Gleichordnung hinausgeht - angeführt werden: Bekenntnisschule als Regelschule, Einfluß der Kirchen und Religionsgemeinschaften auf Religionsunterricht, karitative Arbeit und Erwachsenenbildung, großzügiges Privatschulwesen und kircheneigene Hochschulen³⁷⁵⁾.

Das bedeutet, daß der Wandel in den Beziehungen zwischen Staat und Kirche, der in der staatskirchenrechtlichen Literatur in recht anfechtbarer Weise auf dem Weg über den Bedeutungswandel der Weimarer Kirchenartikel auf Grund veränderter tatsächlicher Umstände für die Feststellung des heutigen kirchenpolitischen Systems an Hand der Verfassung fruchtbar gemacht wird, zum großen Teil in der Verf.NRW selbst zum Ausdruck kommt.

Der Einfluß dieser der Weimarer Konzeption widersprechenden Verfassungsprinzipien auf den Bedeutungsgehalt der eigentlichen kirchenpolitischen Bestimmungen ist nach dem Grundsatz der Auslegung einer Vorschrift aus dem systematischen Zusammenhang unausweichlich.

Einer derartigen durch den neuen Gesamtzusammenhang der Bestimmung gerechtfertigten veränderten Auslegung den Charakter eines Bedeutungswandels im technischen Sinne abzusprechen³⁷⁶⁾, erscheint jedoch nicht angebracht, wenn man unter

375) Aufzählung nach GRUNDMANN, BayVBl. 1962, S.33-39, 34 l.Sp.; ders., ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300, 294.

376) So SCHLIEF, Diss., S.138.

"Bedeutungswandel" die Veränderung des Sinngehalts einer im Wortlaut unveränderten Norm versteht.³⁷⁷⁾

5. Die Auslegung der kirchenpolitischen Bestimmungen der Verf.NRW

Die Verf.NRW hat also in den allgemeinen kulturpolitischen Bestimmungen, die der Verfassungsgeber selbst konzipiert und nicht aus der Weimarer Reichsverfassung übernommen hat, die Veränderungen in den tatsächlichen Beziehungen zwischen Staat und Kirche berücksichtigt und damit zur positiv-rechtlichen Anerkennung der neuen Lage beigetragen. Es kann daher nicht überraschen, daß die Auslegung der Weimarer kirchenpolitischen Artikel aus dem Sinnzusammenhang der Verf. NRW grundsätzlich nicht zu wesentlichen Abweichungen gegenüber den von der herrschenden Meinung auf dem Weg eines Bedeutungswandels der Verfassungsbestimmungen infolge der veränderten tatsächlichen Situation gefundenen Ergebnissen kommt.³⁷⁸⁾

Entscheidende Bedeutung für eine vom positiven Verfassungsrecht ausgehende Würdigung des grundsätzlichen Verhältnisses von Staat und Kirche kommt dabei dem Verständnis des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften und seinem Umfang sowie dem Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts in seiner Anwendung auf die Kirchen

377) Anders LOEWENSTEIN (S.15), der als Verfassungswandlung die "Verschiebung in der Wirklichkeit der politischen Machtlage, der Sozialstruktur oder des Interessenausgleichs" ansieht, "ohne daß sie dabei durch Verlautbarung im Wortlaut der Verfassungsurkunde" - gemeint ist wohl der Gesamtverfassung - "aktualisiert würde."

378) Diese Ergebnisse werden daher im folgenden verwertet, ohne daß jeweils darauf hingewiesen wird, daß sie zu- meist im Wege der hier abgelehnten wirklichkeitsbezogenen Auslegung gewonnen sind.

und Religionsgemeinschaften zu.³⁷⁹⁾³⁸⁰⁾

aa) Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religions-
gemeinschaften

Versteht man die eigentlichen kirchenpolitischen Bestimmungen der Verf.NRW aus dem Zusammenhang der Gesamtverfassung, so wird ersichtlich, daß die besondere Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im öffentlichen Recht und ihre Mitwirkung im öffentlichen Leben grundsätzlich anerkannt wird, auch wenn dies nur für einzelne Sachgebiete konkretisiert wird. Zur Charakterisierung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts, des "Mittelpunkts des kirchenpolitischen Systems"³⁸¹⁾, ist im Zusammenhang mit den allgemeinen kulturpolitischen Bestimmungen der Verf.NRW nicht die Unabhängigkeit der Kirchen vom Staat und ihre Privilegierung vor anderen Verbänden die Kernregelung, obwohl auch auf diese nicht verzichtet werden kann³⁸²⁾. Sondern das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen muß darüber hinaus als

379) Die religiösen Grundrechte des Einzelnen (Art.136 WRV iVm. 140 GG iVm. 22 Verf.NRW) sollen im Rahmen dieser Untersuchung, die sich auf das Verhältnis zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften in ihrer Gesamtheit und dem Staat erstreckt, außer Betracht bleiben. Desgleichen bedarf die vermögensrechtliche Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art.138 WRV iVm. 140 GG iVm. 22 Verf.NRW bzw. Art.21 Verf.NRW) einer eigenen Untersuchung (vgl. TIGGES, Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften im Land Nordrhein-Westfalen, Diss. Köln 1957).

380) HECKEL (Melancthon, S.85) nennt Art.137 Abs.III Satz 1 WRV die "lex regia" unter den kirchenpolitischen Vorschriften der WRV.

381) EBERS, StuK, S.253; ders., Religionsgesellschaften, S.387; ebenso MIKAT, S.171.

382) SMEND, ZevKR 1 (1951), S.4-14, 10.

Eigenständigkeit verstanden werden.^{382a)} Denn Art.137 Abs. III WRV umreißt im Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen der Verf.NRW nicht nur die Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften vom Staat, sondern auch ihre Freiheit zum Wirken in eigener Verantwortung.

Eine derartige Auslegung braucht nicht auf das Selbstverständnis der Kirchen und die veränderte Lage zurückzugreifen, sondern ergibt sich unmittelbar aus der Verf.NRW: wenn Art.6 Abs.III Verf.NRW das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Angelegenheiten der Familienpflege und der Jugendfürsorge als vorgegeben anerkennt ("bleibt gewährleistet"), so zeigt das, "daß (die) Aufgaben (von Staat und Kirche) nicht klar zu trennen sind, ... sondern daß sie auf dem beiden gemeinsamen Gebiet des öffentlichen Lebens, jeder seinem Wesen entsprechend zur Betätigung berufen sind"³⁸³⁾. Derselbe Gedanke kommt auch in der Anerkennung der Kirchen als Träger der Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW) und der generellen Hochschulfähigkeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art.16 Abs.II Verf.NRW) zum Ausdruck.

Wenn aus diesen Bestimmungen gefolgert wird, das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sei nicht allein als Unabhängigkeit, sondern darüber hinaus als Eigenständigkeit zu verstehen, so kann dem nicht entgegengehalten werden, daß sowohl in Art.6 Abs.III Verf.NRW als auch in Art.17 Verf.NRW die "Verbände der freien Wohlfahrts-

382a) MIKAT (Verhältnis von Kirche und Staat, S.14): "Damit hat in der staatskirchenrechtlichen Terminologie die Souveränität des Staates ihren Gegenbegriff in der Eigenständigkeit der Kirchen gefunden."

383) BEULKE (ZevKR 6 (1957/58), S.127-153, 133), der aber dieses Ergebnis aus der Interpretation der Verfassungswirklichkeit gewinnt.

pflge" bzw. die "freien Vereinigungen" in diesen Sachbereichen den Kirchen und Religionsgemeinschaften gleichgestellt werden; denn aus dieser partiellen Gleichstellung kann nicht etwa auf die Eigenständigkeit irgendeines freien Wohlfahrtsverbandes geschlossen werden. Nur in Zusammenhang mit der Gewährleistung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften führt die Anerkennung des Mitwirkungsrechts in diesen Teilbereichen zu einer derartigen Auslegung.

Diese Eigenständigkeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften und ihre ursprüngliche Gewalt zu eigenem Recht ist heute allgemein anerkannt.³⁸⁴⁾ Daher wird die Rechtssetzungsbefugnis als Teil des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts auch nur noch vereinzelt als "Autonomie" bezeichnet³⁸⁵⁾; demgegenüber wendet die überwiegende Mehrheit in der staatskirchenrechtlichen Literatur heute mit Recht diesen Begriff nicht mehr auf die Kirchen und Religionsgemeinschaften an³⁸⁶⁾, weil das Recht zur Regelung der eigenen Angelegenheiten bei den Kirchen und Religionsgemeinschaften keine bloße Gewährung durch den Staat wie gegenüber anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften bedeutet, sondern von der Verfassung originär anerkannt wird.

Während dieser Auslegungswandel üblicherweise damit begründet wird, die existentielle Andersartigkeit des Kirchen-

384) HOLTKOTTEN, BK, Art.140 Anm.II 3, S.6; HESSE, Rechtsschutz, S.55;
BGH, Urt.v.18.2.1954 = BGHZ 12, S.321-327, 323;
BGH, Urt.v.17.12.1956 = BGHZ 22, S.383-395, 387;
BGH, Urt.v.16.3.1961 = BGHZ 34, S.372-375, 373 =
NJW 1961, S.624-625, 625 l.Sp. = DÖV 1961, S.384-385,
384 r.Sp.;
LVG Schleswig, Urt.v.8.1.1954 = ZevKR 3 (1953/54),
S.419-422, 422.

385) So GIESE in KOENIGER-GIESE (3.Aufl.), S.264;
HAMEL, S.94; LEHMANN, Diss., S.78 ff.

386) WEBER, VVDStRL 11, S.153-176, 169; HESSE, ZevKR 5
(1956), S.62-77, 72; RIDDER, AöR 80.Bd. (1955/56),
S.127-157, 155; SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 9;

rechts verbiete es, das kirchliche Recht als Teil des staatlichen öffentlichen Rechts anzusehen, wie es zur Weimarer Zeit geschah³⁸⁷⁾, und daher könne auch die Rechtssetzungsbefugnis der Kirchen nicht vom Staat abgeleitet sein, läßt sich dasselbe Ergebnis auch aus der Verf.NRW gewinnen. Wenn der Verfassungsgeber in Art.14 Abs.I Satz 2 Verf.NRW dem Staat aufgibt, bei der Anstellung der Religionslehrer die kirchliche Bevollmächtigung als essentielles Element zu berücksichtigen^{387a)}, so zeigt das, daß er die Eigenständigkeit kirchlichen Rechts anerkennt. Der nach innerkirchlichem Recht notwendige Auftrag an den Religionslehrer - missio canonica bzw. vocatio - kann nicht durch einen staatlichen Akt ersetzt werden. Die Bekenntnisgebundenheit des Kandidaten kann nur von der Kirche oder Religionsgemeinschaft beurteilt werden. Das Kirchenrecht kann daher nicht länger als Teil des staatlichen öffentlichen Rechts angesehen werden.

unklar noch ders., RStW IV, S.88-119, 113; MIKAT, S. 173 f. (allerdings mit Beschränkung auf die Kirchen, bei der Rechtssetzungsbefugnis der Religionsgemeinschaften handele es sich nur um Autonomie); SCHNEIDER, Ernst, Diss., S.75; so auch schon während der Weimarer Zeit EBERS, Religionsgesellschaften, S.388.

387) Vgl. HOLTKOTTEN, BK Art.140, Anm.II 5 a, S.10; LVG Schleswig, Urt.v.8.1.1954 = ZevKR 3 (1953/54), S.419-422, 420.

387a) Art.14 Abs.I Satz 2 Verf.NRW: "Für die religiöse Unterweisung bedarf der Lehrer der Bevollmächtigung durch die Kirche oder durch die Religionsgemeinschaft."

bb) Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in seiner Anwendung auf Kirchen und Religionsgemeinschaften

Wenn aber die Rechtssetzungsbefugnis nicht vom Staat abgeleitet, der Bereich der eigenen Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften vom Staat nicht nur ausgespart ist, sondern die Aufgaben der Kirchen und Religionsgemeinschaften von denen des Staates wesensmäßig verschieden sind, dann kann auch der Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts in seiner Anwendung auf die Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art.137 Abs.V WRV) nicht im technischen Sinn gemeint sein.

Diese Meinung wurde schon zur Weimarer Zeit vertreten³⁸⁸⁾ und ist heute herrschend³⁸⁹⁾. Zum Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft gehört nämlich, daß ein Verband, dem der Staat besondere Bedeutung beimißt, Aufgaben, die der Staat aus Gründen der Zweckmäßigkeit oder aus anderen Erwägungen ihm übertragen hat, also staatliche Aufgaben

388) Siehe oben S.109.

389) VISCHER, ZevKR 1 (1951), S.163-175, 173; WEBER, VVDStRL 11, S.153-176, 170; PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 187; VON MANGOLDT, Art.140 Anm.2, S.661; HOLTKOTTEN, BK, Art.140 Anm.II 5 a, S.9; SCHEUNER, RStW IV, S.88-119, 114; ders., ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 258; HESSE, Rechtsschutz, S.66; ders., Urteilsanmerkung = DVBl. 1955, S.64-65, 64 l.Sp.u.; FORSTHOFF, § 24 II 2, S.429 Fußnote 2; THIEME, AöR 80.Bd. (1955/56), S.423-447, 425; MIKAT, S.161 f., S.225-273, 258; VOIGT, S.223; SCHNEIDER, Ernst, Diss., S.78; LEHMANN, Diss., S.75; SCHLIEF, Diss., S.176 f.; BGH, Urt. v. 18.2.1954 = BGHZ 12, S.321-327, 323 = NJW 1954, S.1284-1285, 1285 l.Sp.; OVG Münster, Urt. v. 14.2.1962 = JZ 1962, S.767-771, 768 r.Sp.; LVG Schleswig, Urt. v. 8.1.1954 = ZevKR 3 (1953/54), S.419-422, 422.

mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht, wahrnimmt.³⁹⁰⁾

Die Kirchen und Religionsgemeinschaften nehmen jedoch keine staatlichen Aufgaben wahr und sind dem Staat nicht eingegliedert, ihre Tätigkeit ist nicht als mittelbare Staatsverwaltung anzusehen. Obwohl Anschütz schon in der Zeit vor der Weimarer Verfassung³⁹¹⁾ gegen eine begriffliche Gleichstellung der Religionsgesellschaften mit den übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts eintrat, verwendet die Weimarer Verfassung (Art.137 Abs.V) diese Bezeichnung für die Rechtsstellung der Religionsgesellschaften, und sie kehrt durch die Inkorporation der Weimarer Kirchenartikel auch im GG (Art.140) wieder.

Die Verf.NRW gebraucht den Begriff der Körperschaften des öffentlichen Rechts in den selbst formulierten Art. 19-21, die einen Teil der Weimarer Kirchenartikel wiederholen, nicht, sondern kennt ihn nur mittelbar durch die Inkorporation des Art.137 Abs.V WRV (Art.22 Verf.NRW, 140 GG).

In den Beratungen zur Verf.NRW wollte die CDU für die Kirchen und Religionsgemeinschaften den Begriff einer "Körperschaft eigenen Rechts" einführen³⁹²⁾, um, wie der Abg. Dr. Scholtissek (CDU) im Verfassungsausschuß sagte³⁹³⁾, herauszustellen, "daß die Kirchen nach den allgemein gültigen Begriffen etwas anderes als Körperschaften öffentlichen Rechtes, daß sie dem Staat nebengeordnet sind und infolgedessen die Rechte der Körperschaften öffentlichen Rechts haben,

390) FORSTHOFF, § 24 II 2, S.455; MIKAT, Bundesrepublik, S.17.

391) Kommentar zur Preußischen Verfassungsurkunde, Art.15, S.300 f.

392) LD 1.Wahlperiode Nr. II - 1598, Art.b Abs.2.

393) 62. Sitzung am 27. Mai 1950, StBVA, S. 795 B.

nicht aber ohne weiteres auch die Pflicht, sich unter die Aufsicht des Staates zu stellen, wie das von Körperschaften des öffentlichen Rechts verlangt wird".

Zu einer Positivierung dieses Vorschlags ist es in der Verf.NRW jedoch nicht gekommen. Wenn dennoch der Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts in seiner Anwendung auf Kirchen und Religionsgemeinschaften aus dem Gesamtzusammenhang der Verf.NRW ziemlich genau so ausgelegt wird, wie damals die Begründung des abgelehnten Antrags lautete, so steht die Ablehnung einer solchen Auslegung nicht entgegen; denn der subjektive Wille der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten ist für die Auslegung einer Norm nicht entscheidend³⁹⁴⁾.

Die Bezeichnung der Kirchen und Religionsgemeinschaften ist also zwar in einem nicht-technischen Sinne zu verstehen, d.h. es dürfen an ihn nicht die Folgerungen geknüpft werden, wie sie für die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts gelten; aber die Kirchen und Religionsgemeinschaften können auch nicht auf diesen "etwas rätselhaften Ehrentitel"³⁹⁵⁾ verzichten, ganz abgesehen davon, daß an der positiv-rechtlichen Lage nicht vorbeigegangen werden kann. Denn es werden mancherlei Privilegien mit diesem Begriff umschrieben. Zu nennen ist hier insbesondere die Befugnis zur Steuererhebung (Art.137 Abs.VI WRV), die den Hauptgrund für die Einführung und Aufrechterhaltung des Begriffs der öffentlichen Korporation für die Kirchen und Religionsgemeinschaften darstellt, ferner das Recht zur Ausstellung öffentlicher Urkunden (§ 415 ZPO) und zur Führung von Siegeln, die Fähigkeit öffentlich-rechtliche Verträge zu schließen und die Qualifizierung des kirchlichen Dienstes als öffentlichen (nicht aber staatlichen) Dienstes³⁹⁶⁾.

394) BVerfG, Urt.v.21.5.1952 = BVerfGE 1, S.299-322, 312;
vgl. auch oben S.34 Anm.10.

395) SMEND, ZevKR 1 (1951), S.4-14, 9.

396) Aufzählung im Anschluß an SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 24.

Während sich diese Rechte aus der herkömmlichen Stellung einer öffentlichen Körperschaft ergeben, sind andere Rechte vom Gesetzgeber an den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts geknüpft worden. So ist für die Religionsgemeinschaften die Verleihung der Körperschaftsrechte vor allem - da sie von ihrem Besteuerungsrecht kaum Gebrauch machen³⁹⁷⁾ - wegen der Steuerbefreiungen erstrebenswert³⁹⁸⁾; Kirchen und öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften sind von der Körperschafts-, Vermögens-, Grund- und Vermögenssteuer befreit³⁹⁹⁾. Schließlich gilt der strafrechtliche Schutz gegen unbefugtes Führen von Amtstiteln usw. (§ 132 a StGB) und gegen Beschimpfung (§ 166 StGB) nur für Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts⁴⁰⁰⁾.

Betrachtet man diese einzelnen Rechte, die aus der Bezeichnung der Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts herrühren bzw. mit ihm verknüpft sind, so wird deutlich, wie wenig dieser Begriff vom staatlichen Recht her das Wirken der Kirchen und Religionsgemeinschaften umschreibt. Die verfassungsmäßige Gewährleistung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft für die Kirchen und Religionsgemeinschaften kann sinnvoll nur als Anerkennung des kirchlichen Öffentlichkeitsanspruches⁴⁰¹⁾, also als volle Anerkennung originärer Öffentlich-

397) LEHMANN, Diss., S.77 u. 108.

398) FRIEDRICH, S.484.

399) Nur die Befreiung von der Erbschaftssteuer kommt auch Religionsgemeinschaften des Privatrechts zugute. Vgl. dazu Einzelheiten bei MIKAT, S.222 f. und LEHMANN, Diss., S.106 Fußnote 287.

400) Bezüglich § 166 StGB ist es streitig, ob die christlichen Kirchen absoluten Schutz unabhängig von ihrem Status genießen. Die h.M. verneint dies; a.A. MAURACH, Bes.Teil, 3.Aufl. 1959, § 47 II B, S.348. Der Streit ist müßig, da die christlichen Kirchen seit altersher die Korporationsrechte besitzen.

401) ZIPPELIUS, ZevKR 9 (1962), S.42-68, 48.

keit der Kirchen und Religionsgemeinschaften⁴⁰²⁾, verstanden werden. So wie der Verfassungsgeber die Eigenständigkeit und Andersartigkeit der kirchlichen Rechtssetzungsbefugnis anerkennt, ist die öffentliche Gewalt der Kirchen und Religionsgemeinschaften nicht vom Staat delegiert.

Aber sie beruht auf staatlicher Anerkennung⁴⁰³⁾, denn "eine Position im Rahmen staatlicher Ordnungen" kann es nur auf Grund "staatlicher Bestimmung" geben⁴⁰⁴⁾. Insofern muß die Eigenständigkeit des staatlichen Rechts gegenüber dem Bemühen, den Kirchen eine selbständige Stellung im Staat zu attestieren, verteidigt werden.

Da den Kirchen und Religionsgemeinschaften im Gegensatz zu den sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ihre Aufgaben nicht vom Staat übertragen, sondern ursprüngliche und eigene Aufgaben sind⁴⁰⁵⁾, wie das in der Verf.NRW als vorgegeben anerkannte Selbstbestimmungsrecht zeigt, und die Kirchen und Religionsgemeinschaften daher nicht öffentlich-rechtliche Körperschaften wie die weltlichen sind, unterliegen sie auch nicht den gleichen Einflußmöglichkeiten des Staates.

Aus der Bezeichnung der Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts kann daher eine besondere Körperschaftshoheit als Ausgleich für die Gewährungen des Staates nicht mehr gefolgert werden, wie es zur Weimarer Zeit mit Hilfe der sog. Korrelatentheorie ge-

402) PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 187; RIDDER, AöR 80.Bd. (1955/56), S.127-157, 155.

403) Mißverständlich SCHEUNER (ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 258), der von "staatlicher Gewährung oder (?) Anerkennung" spricht.

404) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 258; im Ergebnis ebenso PIRSON, S.182.

405) MIKAT, S.161.

scha⁴⁰⁶⁾. Da die Aufrechterhaltung des öffentlichen Status der Kirchen und Religionsgemeinschaften, wie er in der Bestätigung der öffentlich-rechtlichen Körperschaftsqualität zum Ausdruck kommt⁴⁰⁷⁾, nicht auf einer Gewährung des Staates beruht, kann es auch keinen Grund geben, dem Staat als Korrelat eine Staatsaufsicht über Kirchen und öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften in Form der allgemeinen Körperschaftshoheit zuzubilligen.

Die gegenteilige Auffassung wird daher heute nur noch vereinzelt vertreten⁴⁰⁸⁾. Die Abkehr vom System der Staatskirchenhoheit in der Verfassung bedeutet aber nicht zugleich, daß die Aufsichtsrechte, die in Kirchenverträgen oder staatlichen Gesetzen festgelegt sind, und in denen die Staatskirchenhoheit ihren Niederschlag gefunden hatte, ebenfalls ungültig sind.⁴⁰⁹⁾

406) So die h.M.:

VISCHER, ZevKR 1 (1951), S.163-175, 173; PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 188; SÜSTERHENN-SCHÄFER, Art. 43 Bem.2, S.205; THIEME, AöR 80.Bd. (1955/56), S. 423-447, 425; HESSE, Rechtsschutz, S.77; ders., ZevKR 2 (1956), S.62-77, 73; HOLTKOTTEN, BK, Art.140 Anm.II 5 a, S.11; SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 9 f.; LVG Schleswig, Urt. v. 8.1.1954 = ZevKR 3 (1953/54), S.419-422, 421.

407) BEULKE, ZevKR 6 (1957/58), S.127-153, 132.

408) So von GIESE in KOENIGER-GIESE (3.Aufl., 1949), S.269; MERK, VVDStRL 11, S.235 (Diskussionsbeitrag); VOIGT, S.220; KLEINRAHM in GELLER-KLEINRAHM, Art.19 Anm.3, S.120; VOGELS, Art.19 Anm.4, S.59; NAWIASKY-LEUSSER, Erl. zu Art.143, S.226.

409) WEBER, VVDStRL 11, S.153-176, 168; PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 188; SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 9 f.; LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 = ZevKR 3 (1953/54), S.417-419, 418; a.A. LVG Schleswig, Urt. v. 8.1.1954 = ZevKR 3 (1953/54), S.419-422, 422.

cc) Die Parität zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften

An der Frage, inwieweit die Veränderung des Körperschaftsbegriffs und das neue Verständnis des Selbstbestimmungsrechts neben den Kirchen auch die Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften berühren, entzündet sich das Problem der Parität zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften.^{409a)}

So wird von Mikat⁴¹⁰⁾ behauptet, nur die Kirchen, nicht aber die Religionsgemeinschaften des Verwaltungsrechts hätten ursprüngliche Herrschaftsgewalt; den Religionsgemeinschaften werde die Rechtssetzungsgewalt im Gegensatz zu den Kirchen verliehen - also nicht als originär anerkannt - und habe daher nur den Charakter einer Autonomie.

Solche oder ähnliche Differenzierungen zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften werden von der überwiegenden Mehrheit der staatskirchenrechtlichen Lehre und Rechtsprechung vorgenommen⁴¹¹⁾, wobei üblicherweise von einer Dreiteilung

409a) Zur geschichtlichen Entwicklung der Parität vgl. M. HECKEL, S.287 ff.

410) S.173 f.; ebenso FRIEDRICH, S.482.

411) Mit gewissen Nuancen: SMEND, ZevKR 2 (1952/53), S.374-381, 378; HECKEL, Kirchengut und Staatsgewalt, S.109; ders., Melancthon und das heutige deutsche Staatskirchenrecht, S.85; HESSE, Rechtsschutz, S.79; ders., ZevKR 3 (1953/54), S.188-200, 189 ff.; ders., ZevKR 5 (1956), S.62-77, 71; ders., JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 28; WEBER, VVDStRL 11, S.153-176, 171 f. und 255 (Diskussionsbeitrag); ders., HWBSozWiss. 9.Bd., S.753-758, 754 l.Sp. + 757 l.Sp.; PETERS, VVDStRL 11, 177-214, 187; KOTTGEN, DVBL. 1952, S.485-488, 488 r.Sp.; KÜHN, DVBL. 1958, S.388-389, 389 l.Sp.; SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 270; MAYER, ZevKR 7 (1959/60), S.156-186, 161 (aber wieder zweifelnd S.178 f.); FRIEDRICH, S.482, 484; GRUNDMANN, BayVBl. 1962, S.33-39, 37 l.Sp.; ders., ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300, 297 f.; ders., Deutsches Pfarrerberblatt 60.Jg. (1960), S.121-124, 146-149, 147 r.Sp.; Württ.-Bad. Staatsgerichtshof, Urt.v.4.4.1949 = VerwRspr. 4.Bd. (1952), S.1-13, 11; a.A.: HOLTKOTTEN in BK, Art.140 Anm.II 3, S.6; HAMANN, Art.140 Erl.A 5, S.498; HAMEL, S.94, 96; LEHMANN, Diss., S.87 ff.; QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.194;

ausgegangen wird: "Die großen christlichen Kirchen stehen an der Spitze. Es sind die schon im Hl. Römischen Reich Deutscher Nation öffentlich aufgenommenen, in großen Kirchenkörpern lebenden christlichen Hauptkonfessionen und ihre lehr- und kultusmäßigen Zusammenschlüsse (Unionen). Ihnen folgen auf der Stufe des Verwaltungsrechts die sonstigen als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten christlichen und nichtchristlichen Religionsverbände (Weltanschauungsgemeinschaften). Den Schluß bilden die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften des Privatrechts"⁴¹²⁾.

Ohne Rücksicht auf den Bezugspunkt wird die Ansicht vertreten, zwischen den drei Gruppen bestünde keine Gleichheit des Rechtsstandes, obwohl beispielsweise die Vereinigungsfreiheit (Art.19 Abs.I Verf.NRW bzw. 22 Verf.NRW iVm. 140 GG iVm. 137 Abs.II WRV) oder auch das Selbstbestimmungsrecht (Art.19 Abs.II Verf.NRW bzw. 22 Verf.NRW iVm. 140 GG iVm. 137 Abs.III WRV) für alle Religionsgemeinschaften unabhängig von ihrem Rechtsstatus gilt.⁴¹³⁾

Eine Unterscheidung zwischen den Religionsgemeinschaften des öffentlichen und denen des Privatrechts erscheint einleuchtend,

OVG Berlin, Urt. v. 25.2.1953 = ZevKR 3 (1953/54), S. 201-206, 204.

412) HECKEL, Kirchengut und Staatsgewalt, S.109.

413) Die Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften durch die Formel des "für alle geltenden Gesetzes" ist allerdings für die großen Kirchen weniger einschneidend als für manche Religionsgemeinschaft, weil die heute geltende Sittenordnung weithin von den Kirchen geprägt ist. Daher trifft die Beschränkung eine Religionsgemeinschaft u.U. sogar in ihrem ureigensten Bereich, dem des Kultus und der Lehre. So verstieß die Vielweiberei der Mormonen gegen das für alle geltende Gesetz, und das rituelle Schlachten makelfreier Tiere, das sog. Schächten der Juden, ruft Bedenken wegen eines Verstoßes gegen die Tierschutzgesetze hervor.

da den letzteren die spezifischen "Körperschaftsrechte" fehlen.^{413a)} Daneben wird jedoch allgemein zwischen den Kirchen und den Religionsgemeinschaften, denen die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen worden sind, eine Differenzierung vorgenommen und mit dem in tatsächlicher Hinsicht unbestreitbar großen Unterschied zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften begründet.

Insbesondere wird betont, eine generelle Parität zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften bestünde deshalb nicht, weil nur die Kirchen sich innerlich und äußerlich von der staatlichen Kirchenhoheit emanzipiert und Verantwortung für das soziale Ganze übernommen hätten⁴¹⁴⁾; die "soziale Mächtigkeit" der Kirchen und "ihr privilegierter hoheitlicher Status von außerordentlicher Dichte" würde zur Folge haben, daß es das Problem des "institutionellen Zusammenhangs von Staat und Kirche sowie der Teilhabe der Kirche an der öffentlichen Ordnung" nur im Verhältnis zu den beiden großen Kirchen gebe⁴¹⁵⁾. Schließlich wird darauf hingewiesen, die Kirchenvertragspraxis hebe die Kirchen gegenüber den Religionsgemeinschaften ab⁴¹⁶⁾.

Bei allen Befürwortern einer Differenzierung zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften kommt zum Ausdruck, "der egalitäre und nivellierende Zug des Staatskirchenrechts

413a) Die verfassungsrechtliche Unterscheidung in Art. 137 Abs. V WRV verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz (BVerfG, Beschluß v. 4.10.1965 = JZ 1966, S. 269-270 mit zust. Anm. von HOLLERBACH, aaO., S. 270-272).

414) HESSE, ZevKR 3 (1953/54), S. 188-200, 190.

415) WEBER, HWBSozWiss. 9. Bd., S. 753-758, 754 1. Sp.

416) HECKEL, VerwArch. 37. Bd. (1932), S. 280-299, 291 Fußnote 18; GRUNDMANN, BayVBl. 1962, S. 33-39, 37 1. Sp.; ders., OAK 13. Jg. (1962), S. 281-300, 297.

unter der WRV" habe "der Verfassungswirklichkeit nicht standgehalten"⁴¹⁷⁾, oder der Versuch der Nivellierung in Art.137 WRV sei "an der geschichtlichen Bedeutung der beiden großen Kirchen gescheitert"⁴¹⁸⁾.

Die Differenzierung zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts kann also nur auf dem Wege eines Bedeutungswandels der unveränderten Bestimmungen der WRV auf Grund einer tatsächlich veränderten Lage begründet werden. Auch durch den Hinweis auf die Sicherung der kirchlichen Rechtsstellung in Verträgen, die die Kirchen von den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, mit denen derartige Verträge nicht abgeschlossen werden, abhebe, wird ein Element der Verfassungswirklichkeit für die Feststellung eines verfassungsrechtlichen Tatbestandes herangezogen. Eine derartige Umdeutung ist aber unzulässig⁴¹⁹⁾.

Eine verfassungsrechtliche Disparität zwischen den Kirchen und Religionsgemeinschaften kann sich nur aus den kirchenpolitischen Bestimmungen der Verf.NRW in ihrem systematischen Zusammenhang innerhalb der Gesamtverfassung ergeben. Die inkorporierten Weimarer Kirchenartikel gehen aber von einer generellen Parität zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts aus: mit der Verleihung der Körperschaftsrechte wird den Religionsgemeinschaften die gleiche Rechtsstellung eingeräumt, wie sie den Kirchen seit altersher zukommt (Art.137 Abs.V Satz 2 WRV: "... sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren...").

417) GRUNDMANN, ÖAK 13.Jg. (1962), S.281-300, 297; ders., Deutsches Pfarrerblatt, 60.Jg. (1960), S.121-124, 146-149, 147 r.Sp.

418) WEBER, VVDStRL 11, S.153-176, 171 f.; ders., HWBSozWiss. 9.Bd., S.753-758, 757 l.Sp.; ähnlich auch KÖTTGEN, DVBl. 1952, S.485-488, 488 r.Sp.; HESSE, JöR NF, 10.Bd. (1961), S.3-121, 28.

419) Vgl. oben S.116.

Aber man könnte es als eine Absage des nordrhein-westfälischen Verfassungsgebers an die nivellierende Tendenz der WRV, die den tatsächlichen Unterschied zwischen den großen Kirchen und den kleinen Sekten und Freikirchen leugnete, ansehen, daß in der Verf.NRW der der wirklichen Situation nicht gemäße Begriff der "Religionsgesellschaft" aufgegeben worden ist⁴²⁰⁾, und die Verf.NRW stattdessen zwischen "Kirchen" und "Religionsgemeinschaften" unterscheidet.

Aus dieser sprachlichen Unterscheidung eine Differenzierung der verfassungsrechtlichen Stellung von Kirchen und öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften abzuleiten, ist aber deshalb unangebracht, weil an die Aufteilung des Weimarer Begriffs "Religionsgesellschaft" nicht durchgängig verschiedene Rechtsfolgen geknüpft werden. Durch die besondere Erwähnung der Religionsgemeinschaften z.B. bei der Hochschulfähigkeit wird im Gegenteil gerade die rechtliche Gleichstellung von Kirchen und Religionsgemeinschaften betont.⁴²¹⁾ Lediglich im Hinblick auf die Erwachsenenbildung (Art.17 Verf.NRW) werden nur die Kirchen erwähnt, nicht aber die Religionsgemeinschaften.

Dabei hat es keine Bedeutung, daß die Verf.NRW in den Artikeln 6 Abs.III, 16 Abs.II, 19 Abs.II und 20 von "Kirchen und Religionsgemeinschaften" spricht, während es in den Artikeln 14 Abs.I Satz 2, 14 Abs.II, 14 Abs.III, 19 Abs.I Satz 1+2, 21, 22 "Kirchen oder Religionsgemeinschaften" heißt. Denn es ist nicht anzunehmen, daß in den zuletzt

420) So HESSE, ZevKR 5 (1956), S.62-77, 71; ebenso MIKAT, S.141.

421) Nicht nur die Kirchen besitzen die Hochschulfähigkeit, sondern auch Religionsgemeinschaften. So unterhält z.B. die Altkatholische Kirche, die zu den Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts zählt, in Bonn ein Priesterseminar (vgl. oben S.97).

genannten Bestimmungen Kirchen und Religionsgemeinschaften nur alternativ berechtigt werden sollen, vielmehr sind beide Formulierungen kumulativ zu verstehen. Rechtliche Bedeutung kommt der Unterscheidung zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Verf.NRW also nicht zu.⁴²²⁾

Wenn damit der Standpunkt eingenommen wird, Kirchen und öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften hätten unter der Verf.NRW die gleiche rechtliche Stellung⁴²³⁾, so soll nicht geleugnet werden, daß die tatsächlichen Unterschiede zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften hinsichtlich ihrer Größe und politischen Bedeutung im Rahmen einer staatskirchenrechtlichen Untersuchung doch von Belang sind.^{423a)}

Von dem Problem der verfassungsrechtlichen Parität ist nämlich die Frage der staatspolitischen Parität zu unterscheiden: diese ist eine Billigkeitsmaxime, jene ein Rechtsprinzip.⁴²⁴⁾

422) Im Ergebnis ebenso: LENTZ, in GELLER-KLEINRAHM, 2.Aufl., Art.19 Anm.2, S.138; VOGELS, Art.19 Anm.2, S.59; unter Berufung auf Art.31 GG: QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.177 Fußnote 7.

423) Wie hier, wenn auch mit anderer Begründung, LEHMANN, Diss., S.87 ff.; L. hat die verfassungsrechtliche Parität zwischen Kirchen und öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften in einer Reihe von Einzelfragen nachgewiesen.

423a) KLOSE (S.176) spricht in mißverständlicher Weise von einer "an qualitativen Maßstäben orientierten Parität"; wie hier SCHEUNER, DÖV 1966, S.145-153, 149.

424) SMEND, Der Abschluß von Verträgen zwischen Staat und Kirche, S.5: Die staatspolitische Parität ist sowohl Rechts- als auch Billigkeitsprinzip; SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 270 f.: Der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt zwischen den großen Bekenntnissen nicht als eine Rechtspflicht; ebenso ders., ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 36; RIDDER, Staatslexikon, IV, Sp.1020-1030, 1026: Ob es sich bei dem staatspolitischen Paritätsprinzip um ein Rechtsprinzip handelt, ist auch heute noch umstritten.

Unter dem staatspolitischen Paritätsprinzip ist "eine Richtlinie der staatlichen Kirchenpolitik, die bewährter Überlieferung entspricht"⁴²⁵⁾, zu verstehen, die sich bemüht, die beiden großen Bekenntnisse gleich zu behandeln.

Diese Handlungsmaxime hat vor allen Dingen in der Kirchenvertragspraxis sowohl der Weimarer Jahre als auch der jüngsten Vergangenheit eine große Rolle gespielt. Es verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz (Art.3 GG), daß hinsichtlich des Abschlusses von Kirchenverträgen und der dadurch gewährten Vorteile zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften unterschieden wird; denn die tatsächlich bestehende Verschiedenheit zwischen kleineren Gemeinschaften und den großen Kirchen gestattet sachlich vertretbare Differenzierungen. In der Vermengung dieses Grundsatzes staatlicher Kirchenpolitik mit jenem verfassungsrechtlichen Paritätsprinzip liegt der Grund für manches Mißverständnis.

dd) Die Grenzen des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts

Was bisher über die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften gesagt ist, soll nicht überschätzt werden. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften sind kraft ihres Selbstbestimmungsrechts noch nicht zu souveränen Mächten geworden, wenn von ihnen gesagt wird, daß sie ursprüngliche Herrschaftsgewalt hätten und durch die Bezeichnung als Körperschaften ihnen nicht nur Privilegien gewährt, sondern ihr originär öffentlicher Status anerkannt werde.

Der entscheidende Unterschied zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften auf der einen Seite und einer auswärtigen oder extritorialen Macht auf der anderen Seite besteht darin, daß den Kirchen und Religionsgemeinschaften die Eigen-

425) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.271.

ständigkeit nur in einem ganz bestimmten Rahmen zugebilligt wird: nur im Bereich ihrer eigenen Angelegenheiten kann von kirchlicher Eigenständigkeit gesprochen werden; "jenseits des Bereichs der eigenen Angelegenheiten (bleiben sie) dem Staat und dem staatlichen Recht genauso eingeordnet wie jeder weltliche Verband".⁴²⁶⁾

Zu diesen eigenen Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften gehören in erster Linie: Bekenntnis und Lehre, Kultus, Aufbau der Gemeinde, die Bestimmung ihrer Mitglieder und die Verfassung der Gemeinschaft, also die Bereiche kirchlichen Handelns, "in denen sich der ihnen aufgetragene Dienst vollzieht oder die für den Vollzug dieses Dienstes unentbehrlich sind"⁴²⁷⁾.

Die Herrschaftsgewalt der Kirchen bezieht sich nur auf ihre eigenen Angelegenheiten. Sie ist daher kein Teil der Staatsgewalt und das Verständnis des Selbstbestimmungsrechts als Eigenständigkeit und der Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften als einer originär öffentlichen gefährdet daher nicht - wie Zippelius⁴²⁸⁾ meint - die Einheit der Staatsgewalt, denn bestimmt durch das Objekt des kirchlichen Selbstbestimmungsrechtes ist die Herrschaftsgewalt der Kirchen und Religionsgemeinschaften von grundsätzlich anderer Art als staatliche Hoheitsgewalt.

Die zweite Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften besteht darin, daß die selbständige Ordnung und Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten nur "innerhalb der Schranken des für alle gelten-

426) HESSE, JÖR NF. Bd.10 (1961), S.3-121, 25.

427) HESSE, Rechtsschutz, S.68 (in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre und Rechtsprechung).

428) ZevKR 9 (1962/63), S.42-68, 46, 60.

den Gesetzes" gewährleistet wird. Das bedeutet, daß auch im Bereich der eigenen Angelegenheiten die Eigenständigkeit des kirchlichen Rechts nicht grenzenlos ist. Auch in dem Bereich, der objektiv in einer Zweckbeziehung zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften steht, für den der Staat also von vornherein unzuständig ist, unterliegen die Kirchen und Religionsgemeinschaften dem für jedermann geltenden Gesetz. Darin kommt zum Ausdruck, "daß das kirchliche Recht bei all seiner Eigenständigkeit doch in der allgemeinen Rechtsordnung des Volkes drinsteht"⁴²⁹⁾. Wäre das kirchliche Selbstbestimmungsrecht nicht durch das "für alle geltende Gesetz" beschränkt, so würde eine kirchliche Regelung die Wirksamkeit einer damit nicht zu vereinbarenden staatlichen Rechtsnorm aufheben.

Was jedoch unter einem "für alle geltenden Gesetz" zu verstehen ist, darüber besteht weitgehend Unklarheit und Uneinigkeit. Das hängt damit zusammen, daß diese Formel in zwei Richtungen wirkt: einmal stellt sie eine Begrenzung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften dar, zum anderen soll sie - was ursprünglich in Erinnerung an die Jesuitengesetze stärker im Vordergrund stand - die Kirchen und Religionsgemeinschaften vor einseitigen Eingriffen des Staates schützen.

Die verschiedenen Meinungen reichen von einer Unanwendbarkeit dieser Formel bis zu einer Vermengung dieser Frage mit der Abgrenzung zwischen eigenen kirchlichen und anderen Angelegenheiten.

So vertritt Holtkotten⁴³⁰⁾ die Ansicht, der Passus sei heute unverwendbar, weil die Betätigung der eigenen Gewalt der

429) FRIEDRICH, S.485.

430) In BK, Art.140 Anm.II 3, S.6; ebenso offensichtlich im Anschluß an HOLTZOTTEN OVG Berlin, Urt. v. 25.2.1953 = ZevKR 3 (1953/54), S.201-206, 205.

Religionsgesellschaften in Gestalt des Ordens und Verwaltens ihrer eigenen Angelegenheiten prinzipiell auf einer anderen als der staatlichen Ebene liege; die Aufnahme des Passus in die Verf.NRW (Art.19 Abs.II) entbehre daher der Rechtsgültigkeit. Auch eine großzügige Auslegung des Bedeutungswandels infolge der tatsächlich veränderten Umstände kann jedoch nicht am Wortlaut einer Verfassungsnorm vorbeigehen⁴³¹⁾. Erst recht läßt sich eine derartige Interpretation nicht aus dem Gesamtzusammenhang der Verf.NRW ableiten.

Auch die Ansicht von Mikat⁴³²⁾, kirchliche Handlungen seien danach zu unterscheiden, ob sie in den Aufgabenbereich des Staates hineinreichen, und nur diese seien den Schranken staatlicher Gesetzgebung zu unterwerfen, führt im Ergebnis zu einer Sinnentleerung der Formel, da auf diese Weise praktisch die Grenze, die sich bereits aus dem Wesen der "eigenen Angelegenheiten" ergibt, mit den "Schranken des für alle geltenden Gesetzes" identifiziert wird. Es gibt jedoch keinen schrankenfreien Bereich für die Kirchen und Religionsgemeinschaften, wie Mikat meint. Auch im ureigensten Bereich der Kirchen, den Fragen des Dogma und des Kultus, unterliegen die Kirchen dem "für alle geltenden Gesetz".

Um ein Beispiel von Liermann⁴³³⁾ zu gebrauchen: würden zum Kultus einer Religionsgemeinschaft Menschenopfer gehören, so wäre das Selbstbestimmungsrecht in diesem Fall auch in den eigenen Angelegenheiten durch das entgegenstehende allgemeine staatliche Gesetz eingeschränkt.

431) HESSE, Rechtsschutz, S.71 f.

432) S.178 f.; ähnlich auch SCHLIEF, Diss., S.230 ff.

433) ÖAK 5.Jg. (1954), S.207-220, 217.

Eine Unterscheidung zwischen kirchlicher Tätigkeit in eigenen Angelegenheiten, die auf den Kreis der Mitglieder beschränkt bleibt, und solcher, die in Beziehung zur Staatsgewalt tritt, ist undurchführbar, da sich die Kirchen an Staatsbürger wenden und auf dem Territorium eines Staates wirken. Es kann daher keine Handlungen geben, die nicht in irgendeiner Weise staatliche Interessen berühren, auch wenn sie nur den Kreis der Mitglieder betreffen.

Am ehesten kann die von Heckel⁴³⁴⁾ schon in der Zeit der Weimarer Verfassung gegebene Umschreibung des "für alle geltenden Gesetzes" als "jedes für die Gesamtnation als politische, Kultur- und Rechtsgemeinschaft unentbehrliche Gesetz, aber auch nur ein solches Gesetz" Anspruch auf allgemeine Anerkennung erheben. Diese Begriffsbestimmung ist vom BGH⁴³⁵⁾ aufgegriffen, aber entscheidend dadurch verändert worden, daß sich die Unentbehrlichkeit des Gesetzes danach richten soll, ob diese Normen "sich als Ausprägungen und Regelungen grundsätzlicher, für unseren sozialen Rechtsstaat unabdingbarer Postulate darstellen".

Diese Einfügung ist von Bedeutung für die Frage, ob gegen kirchliche Akte in eigenen Angelegenheiten staatliche Gerichte zur Entscheidung angerufen werden können, m.a.W., ob die Garantie eines lückenlosen Rechtsschutzes in Art.19 Abs. IV GG ein "für alle geltendes Gesetz" ist, auf Grund dessen

434) VerwArch. 37.Bd. (1932), S.280-299, 284.

435) Urt. v. 17.12.1956 = BGHZ 22, S.383-395, 387; vgl. im übrigen: BERTERMANN, MDR 1966, S.881-885, 883 ff.

die kirchliche Eigenständigkeit eingeschränkt ist.^{435a)}

Mit dieser Begriffsbestimmung durch den BGH ist die Unklarheit der Formel jedoch nicht beseitigt, sondern es bleibt dem Rechtsanwender überlassen zu entscheiden, was für den sozialen Rechtsstaat als unabdingbar anzusehen ist. Genauere Maßstäbe für die Bestimmung eines unentbehrlichen Gesetzes fehlen. Zwar besteht kein Zweifel daran, daß die Kirchen in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts nicht gegen elementare Grundsätze der Sittenordnung verstoßen dürfen, die die kirchliche Eigenständigkeit ebenso wie die persönliche Entfaltungsfreiheit des Einzelnen beschränken. Dabei geht der BGH⁴³⁶⁾ davon aus, daß diese Rechtssätze mit dem

435a) Die Frage ist zu bejahen; denn die Körperschaftsgarantie verleiht den Kirchen, wenn sie auch keine (staatliche) öffentliche Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. IV GG besitzen, die Möglichkeit, sich in Teilbereichen ihres Wirkens staatlich-öffentlich-rechtlicher Gestaltungs- und Zwangsmöglichkeiten zu bedienen (WEBER, NJW 1967, S. 1641-1646, 1644). Soweit die weltlichen Folgerungen des kirchlichen Beamtenrechts als öffentlich rechtliche Dienstverhältnisse ausgestaltet sind, beruhen diese weltlichen Folgerungen auf abgeleitetem öffentlichen Recht; die kirchliche Selbständigkeit zieht der staatlichen Gerichtsbarkeit Grenzen, wo es sich um die Nachprüfung innerkirchlicher Maßstäbe oder gar geistlicher Fragen handelt; die bürgerlichen Folgen des kirchlichen Amtes wie Gehaltsansprüche, Abfindungen und Schadensersatz unterliegen daher der staatlichen Gerichtsbarkeit (wie hier SCHEUNER, DÖV 1967, S. 585-593, 591).

Demgegenüber halten der BGH (zuletzt Urt.v. 19.9.1966 = NJW 1966, S. 2162 ff.) und auch das BVerwG (Urt.v. 27.10.66 = NJW 1967, S. 1672 ff.) den staatlichen Rechtsweg für Klagen im kirchlichen Amtsrecht - auch bei rein vermögensrechtlichen Ansprüchen der Geistlichen und Kirchenbeamten - unter Hinweis auf die Eigenständigkeit der Kirchen und das im Grundgesetz verwirklichte System der Koordination von Staat und Kirche - nur dann für gegeben, wenn das innerkirchliche Recht die Streitigkeit an die staatlichen Gerichte verweist.

436) Urt.v. 17. Dez. 1956 = BGHZ 22, S. 383-395, 387 f.: "Das sind aber Sätze (sc. die für den sozialen Rechtsstaat unabdingbaren Postulate), die entweder jedes Recht, auch das kirchliche Recht mit Notwendigkeit enthält, oder die vom kirchlichen Recht stillschweigend oder ausdrücklich bejaht und in Bezug genommen werden." (Hervorhebung im Original)

kirchlichen Recht übereinstimmen, was - wie der obige Hinweis auf das Eherecht der Mormonen und den Kultus der Juden beweist⁴³⁷⁾ - nicht generell für Kirchen und Religionsgemeinschaften selbstverständlich ist, sondern höchstens für die Kirchen gilt.

Keine swegs zweifelsfrei ist aber z.B. - wie Quaritsch⁴³⁸⁾ meint - ob eine örtliche Bauordnung ein "für die Gesamtnation ... unentbehrliches Gesetz" ist⁴³⁹⁾. Der Gleichheitsgrundsatz wird dagegen nicht als ein für die Nation als Kultur- und Rechtsgemeinschaft unabdingbares Gesetz angesehen⁴⁴⁰⁾; die Kirche kann die Zulassung von Frauen zum Predigtamt verweigern.

Mit Recht hat Friedrich⁴⁴¹⁾ darauf hingewiesen, daß die Gefährlichkeit dieser Formel wegen ihrer Unbestimmtheit vor allem darin liegt, daß "sie letztlich auf das allgemeine Rechtsgefühl abhebt"⁴⁴²⁾, das den allgemeinen kulturpolitischen Strömungen unterworfen ist und zu wenig den geistlichen Auftrag der Kirchen versteht.

Übereinstimmung besteht nur darüber, daß angesichts der Steigerung der Unabhängigkeit der Kirchen zur kirchlichen Eigenständigkeit und der von der Verfassung anerkannten veränderten öffentlichen Stellung der Kirchen und Religionsge-

437) S.134 Anm.413.

438) Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 291.

439) Dies wird von KRÜGER (ZevKR 6 (1957/58), S.72-82, 73 f.), LEHMANN (Diss., S.82) und QUARITSCH (Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 291) bejaht, von HESSE (ZevKR 5 (1956), S.62-77, 76) jedoch verneint.

440) LIERMANN, ÖAK 5.Jg. (1954), S.207-220, 218.

441) S.485.

442) FUSS, DÖV 1961, S.734-740, 738 r.Sp.

meinschaften des öffentlichen Rechts der in den "Schranken des für alle geltenden Gesetzes" enthaltene Vorbehalt eben dieser kirchlichen Eigenständigkeit auf einen kleinen Anwendungsbereich beschränkt ist⁴⁴³). "Damit ist 'das für alle geltende Gesetz' heute zur unabdingbaren, äußersten Klammer nationaler Rechtseinheit geworden."⁴⁴⁴)

IV. Die Gültigkeit der kultur- und kirchenpolitischen

Artikel der Landesverfassung

Die Feststellung des Verhältnisses von Staat und Kirche in NRW an Hand des Landesverfassungsrechts bedarf unter Umständen einer Berichtigung, wenn und soweit Bestimmungen der Verf.NRW wegen des "Vorranges"⁴⁴⁵) bundesrechtlicher Vorschriften auch gegenüber Landesverfassungsrecht (Art.31 GG)⁴⁴⁶) unwirksam wären.⁴⁴⁷)

Gemäß Art.31 GG könnten die kultur- und kirchenpolitischen Vorschriften der Verf.NRW wirkungslos bleiben, erstens wenn

443) GRUNDMANN, BayVBl. 1962, S.33-39, 34 l.Sp.: Bestimmung ist sehr eng auszulegen.

444) GRUNDMANN, aaO.

445) VON MANGOLDT-KLEIN, Art.31, Anm.IV 3, S.770; MAUNZ, in MAUNZ-DÜRIG, Art.31, Erl.I 2.

446) Dabei kann die Frage, ob Art.31 GG im wesentlichen auf die Fälle der Konkurrenz von Bundesverfassungsrecht mit Landesverfassungsrecht beschränkt sei (so VON MANGOLDT-KLEIN, Art.31, Anm.III Ziff.4, S.759 und Ziff.10, S.766 f.), oder ob er für die Konkurrenz von jeglichem Bundes- und jeglichem Landesrecht gelte (so MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG, Art.31, Erl.IV, 22), außer Betracht bleiben; denn es kommt als den kultur- und kirchenpolitischen Entscheidungen der Verf.NRW entgegenstehende Bundesnorm nur das Grundgesetz in Frage, da der Bund auf diesem Gebiet sonst keine Maßnahmen getroffen hat.

447) Die Frage der Abhängigkeit des Landes- vom Bundesverfassungsrecht wird von WEIER (Staat und Kirche in den Verfassungen Westdeutschlands = Die Kirche in der Welt, II.Jg. (1949), S.283-290; Staat und Kirche in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen = Die Kirche in

sie bei der Behandlung derselben Materie einer bundesrechtlichen Vorschrift widersprechen würden, und möglicherweise zweitens, wenn sie unter den gleichen Voraussetzungen mit einer bundesrechtlichen Norm übereinstimmen würden.

a) Die Gültigkeit inhaltlich mit Bundesrecht übereinstimmender Normen der Verf.NRW

Gerade die Frage der Weitergeltung von Landesverfassungsrecht bei Übereinstimmung mit Bundesrecht ist im Rahmen der kirchenpolitischen Bestimmungen von Bedeutung, weil - wie schon erwähnt - die Verf.NRW die Bestimmungen der WRV, die durch Art.140 GG in das Bonner Grundgesetz inkorporiert sind, und andere Vorschriften des Grundgesetzes, teils mehr oder weniger wörtlich wiederholt⁴⁴⁸⁾ oder auslegt⁴⁴⁹⁾, teils in ihrer Gesamtheit zum Bestandteil der Verf.NRW erklärt⁴⁵⁰⁾.

Der Verfassungsgeber in NRW hielt ein solches Vorgehen mit Art.31 GG für vereinbar⁴⁵¹⁾ und machte von dieser Möglichkeit Gebrauch, einmal, um eine Sicherung dieser Rechtslage über ein Außerkrafttreten des Grundgesetzes hinaus zu ge-

der Welt, III.Jg. (1950), S.91-92) nicht beachtet.

448) So entspricht von den behandelten Artikeln:

Art.19 Abs. I,S.1	Verf.NRW	dem	Art.137 Abs.II,S.1	WRV
" 19 " I,S.2	"	"	" 137 " II,S.2	"
" 19 " II,S.1	"	"	" 137 " III,S.1	"
" 19 " II,S.2	"	"	" 137 " III,S.2	"
" 20	"	"	" 141	"
" 21	"	"	" 138 " I	"

449) So verdeutlicht

Art.8 Abs.I,S.2 Verf.NRW den Art.6 Abs.II GG
(siehe oben S.87).

450) Art.22 Verf.NRW - Art.140 GG - Art.136, 137, 138, 139, 141 WRV.

451) So übereinstimmend in der 49.Sitzung des Verf.Ausschusses am 25. März 1950: Vors. Abg. Jacobi (SPD) und Senatspräs. Geller, StBVA, S.488, 489.

währleisten⁴⁵²⁾, zum anderen um die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs von NRW (Art.75 Ziff.2 Verf.NRW) zu begründen.

Die Befürworter dieser Inkorporation haben nicht, wie Hesse⁴⁵³⁾ meint, übersehen, daß eine Änderung beispielsweise des Art.140 durch den Bund wegen des Grundsatzes des Art.31 GG auch den landesrechtlich inkorporierten Art.140 GG aufheben würde⁴⁵⁴⁾; die CDU und das Zentrum glaubten vielmehr offensichtlich die Möglichkeit eines längeren Fehlens einer Zentralgewalt in Deutschland in Betracht ziehen zu müssen, bei dem eine in sich geschlossene Verfassung von NRW das "staatsrechtliche Vacuum"⁴⁵⁵⁾ auszufüllen hätte⁴⁵⁶⁾.

Wie überhaupt die Fraktionen der CDU und des Zentrums als die "föderalistisch eingestellten Parteien"⁴⁵⁷⁾ größten Wert darauf legten, eine vollständige Verfassung und nicht

452) Abg. Dr. Scholtissek (CDU), 62. Sitzung des Verf. Ausschusses am 27. Mai 1950, StBVA, S.794 C.

453) Rechtsschutz, S.26 Anm.8.

454) Schon im Verf. Ausschuß (58.Sitzung am 16.Mai 1950, Vors. Abg. Jacobi, StBVA, S.570 B) wurde erkannt, daß die so inkorporierten Bestimmungen des Bundesverfassungsrechts eine Änderung der betreffenden Artikel des Grundgesetzes wegen Art.31 GG nicht überdauern könnten.

455) KLEINRAHM, JöR NF Bd.11 (1962), S.313-354, 317: "Grundrechtsvacuum".

456) Abg. Dr. Scholtissek, 58. Sitzung des Verf.Ausschusses am 16. Mai 1950, StBVA, S.669 B; VOGELS, Anm.2 zu Art. 22, S.62.

457) KLEINRAHM, in GELLER-KLEINRAHM, 2.Aufl., Art.4 Anm.1, S.54.

nur ein staatsrechtliches Organisationsstatut zu verabschieden⁴⁵⁸⁾.

Wenn man der Ansicht folgt, daß nicht nur dem Bundesrecht widersprechende, sondern auch mit ihm übereinstimmende Bestimmungen der Landesverfassung durch Art.31 GG betroffen werden⁴⁵⁹⁾, so würde ein erheblicher Teil der Verf.NRW, insbesondere fast alle kultur- und kirchenpolitischen Artikel⁴⁶⁰⁾ gegenstandslos. Es kann jedoch nicht Sinn einer Vorschrift sein, die die "gliedstaatliche Homogenität" bezweckt⁴⁶¹⁾, den Vorrang des Bundes- vor Landesrecht auch in den Fällen inhaltlicher Übereinstimmung durchzusetzen, die praktisch nur für die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes des betreffenden Landes Bedeutung haben⁴⁶²⁾.

b) Die Gültigkeit inhaltlich dem Bundesrecht widersprechen-
der Normen der Verf.NRW

Wegen des Vorranges von Bundesrecht können daher nach der hier vertretenen Ansicht nur die Bestimmungen der Verf.NRW

458) Abg. Dr. Scholtissek, 58. Sitzung des Verf. Ausschusses am 16. Mai 1950, StBVA, S.669 A.

459) So VON MANGOLDT, Art.31 Anm.2, S.198; ders., Art.140 Anm.2, S.660; VON MANGOLDT-KLEIN, Art.31 Anm.IV 3 c, S.771; HOLTKOTTEN, in BK, Art.142 Anm.II 3 a, S.5; STEIN in ZINN-STEIN, Vorbem.VII 2 vor Art.1, S.102 und Art.49, Erl.1, S.252; SCHNEIDER, Ernst, Diss., S.72; unentschieden MAUNZ, S.210.

460) Siehe oben Anm.3 und 4.

461) HESSE, Rechtsschutz, S.25 Anm.4.

462) Wie hier: HESSE, Rechtsschutz, S.24/25, Anm.4; MAUNZ, in MAUNZ-DÜRIG, Art.31, Erl.II, Randnote 14; KLEINRAHM, in GELLER-KLEINRAHM, Art.4 Anm.2 b, S.89; SÜSTERHENN, JZ 1952, S.474-475, 474 l.Sp.; DENNEWITZ, in BK, Art.31 Anm.II 2 c, S.3; SCHWARZ, Diss., S.164, unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte des Art.31 GG; BayVerfGH, Entscheidung v.21.3.1958 = ZevKR 6 (1957/58), S.328-334, 329 f. (= BayVBl. 1958, S.144-146, 145 l.Sp.); NIKAT (Nordrhein-Westfalen, S.11 f.) mißt daher zu Recht der Inkorporation weniger aktuellen Rechtswert als die verfassungspolitische Bedeutung zu, daß die Zuständigkeit

gegenstandslos sein, die den kultur- und kirchenpolitischen Vorschriften des GG inhaltlich widersprechen.

1. Art.8 Abs.IV Verf.NRW

In Rechtslehre und Rechtsprechung ist, soweit ersichtlich, bisher nur die Gültigkeit des Art.8 Abs.IV Satz 2 und 3 Verf.NRW im Hinblick auf Art.31 GG Gegenstand einer längeren Erörterung gewesen. Die Frage der Vereinbarkeit dieser "generellen obligatorischen Zuschußpflicht"⁴⁶³⁾ des Staates mit Art.7 Abs.IV und V GG wurde zuerst von Thoma⁴⁶⁴⁾ aufgegriffen und mit der Begründung verneint, daß durch die generelle Verpflichtung der öffentlichen Hand, allen genehmigten Privatschulen die Last der Selbstfinanzierung abzunehmen, das dem deutschen Schulrecht innewohnende und auch dem Art.7 GG zugrundeliegende Prinzip der Eigenfinanzierung der Privatschulen und damit die Grenze zwischen öffentlichen und privaten Schulen verwischt werde.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß charakteristisches Merkmal einer Privatschule nicht die Selbstfinanzierung, sondern ihre von öffentlicher Beeinflussung weitgehend unabhängige Stellung ist⁴⁶⁵⁾.

Die Unvereinbarkeit des Art.8 Abs.IV Satz 3 Verf.NRW mit Art.7 Abs.IV GG und damit die Gegenstandslosigkeit der landesrechtlichen Bestimmung vertritt ebenfalls Klein⁴⁶⁶⁾,

des Landes zur Regelung des Verhältnisses zur Kirche im Rahmen der Regelung des Grundgesetzes bekräftigt wird.

463) THOMA, JZ 1951, S.778 r.Sp.

464) THOMA, JZ 1951, S.777-779.

465) HECKEL, DVBl. 1952, S.207-208, 208 r.Sp.; SÜSTERHENN, JZ 1952, S.474-475, 474 r.Sp.; SCHWARZ, Diss., S.177.

466) In VON MANGOLDT-KLEIN, Art.7 Anm.VI 8, S.296.

jedoch mit der neuen Begründung, daß Art.7 Abs.IV Satz 4 GG bei Bejahung der Zulässigkeit einer Subventionierung aller genehmigten Privatschulen (Art.8 Abs.IV Satz 3 Verf.NRW) gegenstandslos wäre.

Art.7 Abs.IV Satz 4 GG verlangt zwingend, daß den Privatschulen die Genehmigung zu versagen ist, wenn "die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist". - Auch die Argumentation Kleins ist abzulehnen, weil einmal die rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht durch Zuschüsse beeinflusbar ist⁴⁶⁷⁾ und zum anderen die finanziellen Lasten einer Privatschule nicht nur in der wirtschaftlichen Sicherstellung der Lehrkräfte zu sehen sind.

Art.8 Abs.IV Satz 2 und 3 Verf.NRW widersprechen dem GG nicht und sind daher gültig⁴⁶⁸⁾.

2. Art.14 Verf.NRW

Problematisch erscheint die Gültigkeit der Bestimmungen über den Religionsunterricht (Art.14 Verf.NRW⁴⁶⁹⁾). Art.14 Abs.I Satz 1 Verf.NRW macht ihn für alle, also öffentliche wie private Schulen verbindlich, während gemäß Art.7 Abs. III Satz 1 GG die Privatschulen nicht verpflichtet sind, Religionsunterricht als Lehrfach aufzunehmen.

Die Bestimmung der Verf.NRW geht damit über die grundgesetzliche Regelung hinaus. Art.14 Abs.I Satz 1 Verf.NRW wäre jedoch nur ungültig, wenn Art.7 Abs.I Satz 1 GG die Privat-

467) Verf.Ger.Hof NRW, Urt.v. 21.Dez.1959, in OVGE Bd.15, S.314-320, 320.

468) Im Ergebnis wie hier HECKEL, aaO; SÜSTERHENN, aaO; Verf.Ger.Hof NRW, aaO; SCHWARZ, Diss., S.177; PETERS, Elternrecht, S.441 f.

469) KLEINRAHM, in GELLER-KLEINRAHM, Art.14 Anm.1, S.109.

schulen ausdrücklich von der Pflicht zur Erteilung von Religionsunterricht ausnehmen wollte. Ob jedoch das Abweichen von Art.149 Abs.I WRV, der mit Art.14 Abs.I Satz 1 Verf.NRW übereinstimmt, bei Erlaß des GG bewußt geschah, ist nicht ersichtlich.⁴⁷⁰⁾

Im Gegenteil ist anzunehmen, daß in dieser Frage der Kulturhoheit der Länder die Freiheit zu Erweiterungen gelassen werden sollte⁴⁷¹⁾, so daß auch die Ausdehnung der Pflicht des Religionsunterrichts auf die Privatschulen durch Art. 14 Abs.I Satz 1 Verf.NRW als zulässig anzusehen ist.⁴⁷²⁾

470) Während in den Beratungen zum GG zunächst an der Fassung des Art.149 Abs.I WRV festgehalten wurde, also Religionsunterricht obligatorisches Lehrfach auch an Privatschulen sein sollte (vgl. Antrag der CDU in der 24.Sitzung des Grundsatzausschusses vom 23.11.1948, in JöR NF, Bd.1 (1951), S.103; Antrag der CDU/CSU-Fraktion in der 29.Sitzung des Grundsatzausschusses vom 4.12.1948, aaO, S.103; in 1.Lesung des Hauptausschusses (21.Sitzung vom 7.12.1948) angenommene Fassung des Art.7b Abs.II, aaO, S.105; Fassung des Redaktionsausschusses am 13.12.1948, aaO, S.105; Redaktionelle Neufassung in der 32.Sitzung des Grundsatzausschusses vom 11.1.1949, aaO, S.106), führte ein Antrag der FDP-Fraktion (32.Sitzung des Grundsatzausschusses vom 11.1.1949, aaO, S.106) zu einer Beschränkung des Religionsunterrichts auf die öffentlichen Schulen (vgl. Fassung des vom Hauptausschuß in 2.Lesung beschlossenen Abs.II des Art.7 b, aaO, S.109), ohne daß dieser Punkt erörtert wurde.

471) Vgl. Äußerung des Abg. Dr. von Mangoldt (CDU) (Zweite Lesung des Plenums, 9.Sitzung vom 6.5.49, JöR NF Bd.1 (1951), S.111): "Mit Rücksicht auf die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder in der Schulgesetzgebung ist es Sache der Länder, die Erteilung des Religionsunterrichts zu regeln."

472) Ebenso im Ergebnis SCHWARZ, Diss., S.178.

Bei den weiteren landesrechtlichen Bestimmungen über den Religionsunterricht, also dem Visitationsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften (Art.14 Abs.III Verf.NRW) und der gemäß Art.14 Abs.I Satz 2 Verf.NRW erforderlichen kirchlichen Bevollmächtigung der Religionslehrer handelt es sich nur um eine mögliche Auslegung des Art.7 Abs.III Satz 2 GG⁴⁷³⁾, so daß an der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz keine Zweifel bestehen⁴⁷⁴⁾.

3. Art.19 ff. Verf.NRW

Die geringsten Abweichungen lassen sich beim Vergleich der eigentlichen kirchenpolitischen Artikel der Verf.NRW und der durch Art.140 GG inkorporierten Weimarer Bestimmungen feststellen. Das ist in erster Linie dadurch begründet, daß die Verf.NRW ihrerseits den Art.140 GG inkorporiert hat (Art.22 Verf.NRW). Bei den zusätzlichen eigenen Formulierungen des nordrhein-westfälischen Verfassungsgebers in Art.19 bis 21 Verf.NRW verdienen nur die Unterscheidung zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften anstelle des beide umfassenden Begriffs der Religionsgesellschaft in den Weimarer Kirchenartikeln und das im Gegensatz zu Art.137 Abs.III Satz 2 WRV besonders hervorgehobene Recht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates zu entziehen (Art.19 Abs.II Satz 2 Verf. NRW) Beachtung.

Da jedoch an die Aufteilung des Begriffs "Religionsgesellschaft" in "Kirchen und Religionsgemeinschaften" keine Folgerungen geknüpft werden⁴⁷⁵⁾, ist ein inhaltlicher Widerspruch zwischen Verf.NRW und GG nicht gegeben. Auch die

473) Siehe oben S.90.

474) Ebenso VON MANGOLDT-KLEIN, Art.7 Anm.V, S.287 f. (ohne Begründung).

475) Siehe oben S.137.

andere Abweichung im Wortlaut führt nicht zu einer Ungültigkeit des Art.19 Abs.II Satz 2 Verf.NRW, denn schon zur Weimarer Zeit waren die Rechtsverhältnisse der kirchlichen Amtsträger unstreitig Gegenstand des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften⁴⁷⁶⁾, wozu natürlich nicht nur das Recht gehört, Ämter ohne fremde Mitwirkung zu verleihen, sondern sie auch ebenso zu entziehen.

c) Die Gültigkeit der Auslegung der kirchenpolitischen Bestimmungen aus dem Zusammenhang der Verf.NRW

Da in dieser Untersuchung versucht worden ist, die kirchenpolitischen Bestimmungen der Verf.NRW, die dem Wortlaut nach im wesentlichen mit denen des GG übereinstimmen, aus dem Zusammenhang der Verf.NRW auszulegen, könnten Zweifel bestehen, ob eine solche Interpretation nicht wegen Unvereinbarkeit mit dem Bundesverfassungsrecht hinfällig sei (Art.31 GG). Das wäre jedoch dann nicht der Fall, wenn eine Auslegung der Weimarer Kirchenartikel aus dem Zusammenhang des GG, in den sie durch die Inkorporation (Art.140 GG) gestellt sind, zu denselben Ergebnissen käme.

Im Rahmen dieser Untersuchung würde es zu weit führen, den Bedeutungswandel der durch Art.140 GG unverändert aufgenommenen Bestimmungen der WRV aus dem Zusammenhang des GG nachzuweisen. Ein inhaltlicher Widerspruch zu der hier vertretenen Auslegung, der zu einer Ungültigkeit auf Grund des Art.31 GG führen könnte, ist auch nicht zu erwarten, denn einmal ist auch das kirchenpolitische System des GG keine einheitliche Ordnung, zum anderen sind auf Grund der Auslegung aus dem Zusammenhang der Verf.NRW keine Ergebnisse erzielt worden, die nicht - wenn auch mit abweichender Begründung - sonst in Rechtsprechung und Lehre an Hand des

476) ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.4, S.636.

GG gewonnen sind. Eine Ungültigkeit des gewonnenen kirchenpolitischen Systems der Verf.NRW aus dem Gesichtspunkt des Vorranges entgegenstehenden Bundesrechts kommt daher nicht in Betracht.

4. H a u p t t e i l

Das Verhältnis von Staat und Kirche in =====

Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage =====

des Vertragskirchenrechts =====

I. Die Fortgeltung preußischen Rechts

Im Gegensatz zu der Grenzziehung zwischen Staat und Kirche in der Verfassung, die ohne Mitwirkung der Kirchen geschieht, steht das Vertragskirchenrecht, weil es die von den beteiligten Kirchen und dem Staat im Wege der Vereinbarung getroffene Grenzbereinigung darstellt. Hier muß im Land Nordrhein-Westfalen auch auf die vor der Gründung des Landes zwischen Preußen und der katholischen bzw. evangelischen Kirche geschlossenen Konkordate und Kirchenverträge zurückgegriffen werden.

Es handelt sich dabei um die durch Königliche Kabinettsordre vom 23. August 1821 zum Staatsvertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem damaligen Königreich Preußen erhobene Bulle "De salute animarum" vom 16. Juli 1821⁴⁷⁷⁾, um den "Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhle" vom 14. Juni 1829⁴⁷⁸⁾ und um den "Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen" vom 11. Mai 1931⁴⁷⁹⁾.

Die Frage nach der Gültigkeit dieser Verträge ist anders als im Falle des Reichskonkordats bereits vom Verfassungsgeber entschieden worden. Das Land Nordrhein-Westfalen über-

477) GS S. 113-152.

478) GS S. 152-160.

479) GS S. 107.

nahm in Art.23 Verf.NRW, um nach den Jahren des Kirchenkampfes ein Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Kirche in diesem Land wiederherzustellen⁴⁸⁰⁾, den Kirchen gegenüber alle Rechte und Pflichten des ehemaligen Landes Preußen, soweit sie in Kirchenverträgen und Konkordaten festgelegt waren.⁴⁸¹⁾

Die Gültigkeit des Art.23 Verf.NRW hat, soweit ersichtlich, nur Scheuner⁴⁸⁶⁾ mit der Begründung in Frage gestellt, die Kompetenz des Landes NRW zu einer solchen Anerkennung sei zweifelhaft. Diese Bedenken sind jedoch unbegründet, da die Länder wegen des Fehlens einer dem Art.10 Ziff.1 WRV entsprechenden Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß der durch Art.70 GG gegebenen Kompetenzverteilung die Zuständigkeit zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Staatskirchenrechts, also auch hinsichtlich älterer konkordatärer Bestimmungen haben.

Auch unabhängig von der Rechtslage in NRW gehen die kirchenpolitische Praxis und die staatskirchenrechtliche Lehre von der Fortdauer der Verträge aus⁴⁸⁷⁾, so daß Art.23 Verf.NRW insofern nur deklaratorische Bedeutung zukommt⁴⁸⁸⁾. Das gleiche trifft jedoch nicht für den Abs.II des Art.23 Verf. NRW zu, wonach zur Änderung des Preußischen Konkordats von 1929 und des Preußischen Kirchenvertrags von 1931 außer

480) JACOBI, S.28.

481) Vgl. zur Rechtsnatur der Verträge des Staates mit den Kirchen: PIRSON, S.187 ff. und HOLLERBACH, S.176; H. nimmt zu Recht an, die Kirchenverträge gehörten im ganzen weder dem Völkerrecht noch dem Staatsrecht an.

486) RStW IV, S.88-119, 115.

487) WEBER, Ablösung, S.22, 25; KAISER, Die politische Klausel der Konkordate, S.92; PETERS, VVDStRL 11, S.177-214, 198 f.; SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 2; HAUDE, Diss., S.89 f.; HERZIG, Diss., S.123 ff.

488) PETERS, DVBl. 1950, S.449-454, 451 l.Sp.

einem Landesgesetz die Zustimmung der Vertragspartner erforderlich ist. Durch diesen Zusatz hat sich der Verfassungsgeber der alleinigen Verfügungsmacht über die in den beiden Verträgen geregelten Verpflichtungen begeben; denn das Bundesverfassungsgericht hat im sog. Konkordatsurteil⁴⁸⁹⁾ festgestellt, daß der Gesetzgeber grundsätzlich innerstaatlich gültige Anordnungen treffen kann, auch wenn dadurch vertragliche Verpflichtungen verletzt oder gefährdet werden⁴⁹⁰⁾. Nach der jetzigen Rechtslage in NRW würde aber ein dem Inhalt des preußischen Konkordats oder des PKV widersprechendes Gesetz wegen Verstoßes gegen Art.23 Abs.II Verf. NRW verfassungswidrig sein.

a) Das preußische Konkordat von 1929

Nachdem infolge des Versailler Vertrages Deutschland und insbesondere Preußen Gebietsveränderungen hatte hinnehmen müssen, galt es die zu Beginn des 19. Jahrhunderts getroffenen Vereinbarungen mit der katholischen Kirche - in der Hauptsache die Zirkumskriptionsbulle "De salute animarum" vom 16.Juli 1821⁴⁹¹⁾⁴⁹²⁾ - den neuen territorialen Verhältnissen anzupassen, zumal gerade Gebiete mit überwiegend katholischer Bevölkerung⁴⁹³⁾ für Preußen verlorengegangen waren.

489) Urt. v. 26.März 1957 = BVerfGE 6, S.309-367, 362 ff.

490) ZIPPELIUS, ZevKR 9 (1962), S.42-68, 59; SCHEUNER, DÖV 1966, S.145-153, 145.

491) Siehe oben S.71 u.156.

492) Daneben für das Gebiet des ehemaligen Königreichs Hannover die Bulle Impensa Romanorum vom 26.März 1824 und für die preußischen Teile der oberrheinischen Kirchenprovinz die Bullen Provida solersque vom 16.August 1821 und Ad dominici gregis vom 11.April 1827 (vgl. Begründung der Regierungsvorlage zum preußischen Konkordat, Drucksache des Preuß. Landtags, 3.Wahlperiode, Nr.2732, S.2140-2145, 2140 l.Sp.).

493) Das Erzbistum Gnesen-Posen und das Bistum Kulm fielen zum größten Teil an Polen.

Die daraufhin im preußischen Konkordat von 1929 vorgenommene Diözesenumschreibung ist für das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen, wie oben⁴⁹⁴⁾ dargelegt, in weitem Umfang noch heute maßgebend. Daneben geht die Dotation der Diözesen im Land Nordrhein-Westfalen auf die in Art.4 des preußischen Konkordats getroffene Vereinbarung einer jährlich vom Staat zu entrichtenden bestimmten Geldsumme zurück, wenngleich die Höhe der zu zahlenden Summe auf Grund des Schlußprotokolls zu Art.4 Abs.I Satz 1 des preußischen Konkordats den veränderten Umständen angepaßt worden ist.

Besondere Bedeutung haben die Zugeständnisse erlangt, die die katholische Kirche im preußischen Konkordat dem Staat als Gegengabe für die Dotation gemacht hat⁴⁹⁵⁾: Die Einschränkung des den Kirchen in Art.137 Abs.III WRV garantierten Rechts der freien Ämterverleihung⁴⁹⁶⁾ durch die sog. politische Klausel (Art.6, 7 preußisches Konkordat), wonach der Staat gegen vom Kapitel bereits gewählte, aber vom Heiligen Stuhl noch nicht ernannte Bewerber für einen Erzbischöflichen oder Bischöflichen Stuhl Bedenken geltend machen kann und die Kirche sich verpflichtet, diese Bedenken zu beachten. Desgleichen erkannte die katholische Kirche gewisse staatliche Wünsche hinsichtlich der Ausbildungsvoraussetzungen für die Anstellung ihrer Geistlichen

494) S.71.

495) Der Zusammenhang zwischen Dotation und Einschränkung des kirchlichen Ämterbesetzungsrechts wird in Art.9 Abs.I des preuß. Konkordats deutlich, wo es heißt: "Angesichts der in diesem Vertrag zugesicherten Dotation ... wird ein Geistlicher nur bestellt werden, wenn ..."

496) A.A. ANSCHÜTZ, WRV, Art.137 Anm.6, S.640: Einspruchsrechte seien keine Mitwirkungsrechte; wie hier EBERS, Religionsgesellschaften, S.392; ders., StuK, S.265 ff.

an (Art.9, 10 preußisches Konkordat). Über eine von katholischer Seite erstrebte Regelung der Schulfrage konnte im preußischen Konkordat keine Einigung erzielt werden⁴⁹⁷).

Dagegen sind Fragen der theologischen Hochschulausbildung im preußischen Konkordat geregelt. Der Bestand der katholisch-theologischen Fakultäten an den Universitäten Bonn und Münster wird auch heute noch durch Art.12 Abs.I des preußischen Konkordats gewährleistet, während die Ermächtigung für den Erzbischof von Paderborn, ein Seminar zur wissenschaftlichen Vorbildung der Geistlichen zu besitzen (Art.12 Abs.II pr.Konkordat), durch die uneingeschränkte Einräumung des Hochschulgründungsrechts für die Kirchen in Art.16 Abs.II Verf.NRW ihre Bedeutung zum Teil verloren hat⁴⁹⁸).

b) Der preußische evangelische Kirchenvertrag von 1931

Während der katholischen Kirche zur Zeit der Weimarer Republik an einer Anpassung älteren Vertragskirchenrechts an die neuen Gegebenheiten gelegen war, stand für die evangelische Kirche die Überwindung der durch den Wegfall des landesherrlichen Kirchenregiments im Jahre 1918 entstandenen Probleme im Vordergrund. Auf ältere Verträge zwischen Staat und evangelischer Kirche konnte nicht zurückgegriffen werden⁴⁹⁹), da bis zum Jahre 1918 die Struktur des Landeskirchentums mit seiner Verbindung zwischen der Landeskirche und dem jeweiligen deutschen Einzelstaat in der Form

497) Vgl. den Notenwechsel zwischen dem damaligen Apostolischen Nuntius in Deutschland Pacelli und dem preuß. Ministerpräs. Braun vom 5./6.Aug.1929 (abgedruckt bei HAUGG, S.51-53 und LIERMANN, S.133-137).

498) Siehe oben S.93/94.

499) Vgl. die wenigen unbedeutenden Vereinbarungen zwischen Staat und evangelischer Kirche aus der Zeit vor 1918 bei LIERMANN, Kirchenrecht, S.131 f.

des sogenannten Summepiskopats des Landesherrn Verträge gleichberechtigter Partner schwer denkbar und auch überflüssig machte⁵⁰⁰⁾.

Den Abschluß neuer Verträge, die immer schon vorher eine gewisse innere Bereitschaft zur Bindung bei den Vertragspartnern voraussetzen, verhinderte die im Protestantismus verwurzelte Treue gegenüber der monarchischen Vergangenheit und die Reserve gegen die Revolution von 1918 wegen der bei dieser Gelegenheit zu Tage getretenen Religions- und Kirchenfeindschaft seitens der die Revolution tragenden Kräfte⁵⁰¹⁾. Dazu kam das Fehlen einer evangelischen Partei, etwa nach dem Vorbild des Zentrums, so daß die maßgeblichen kirchenpolitischen Entscheidungen "wesentlich mit Rücksicht auf den zahlenmäßig viel schwächeren katholischen Volksteil und dessen damalige politische Haltung" zustandekamen⁵⁰²⁾.

Besonders wenn man die Vertragspraxis in den Jahren der Weimarer Republik betrachtet, wird deutlich, daß dieser Zeitraum kirchenpolitisch unter der klaren Führung der katholischen Kirche stand⁵⁰³⁾. Die Verträge zwischen dem Staat und der evangelischen Kirche waren regelmäßig nur eine "Folgeerscheinung von Konkordatschlüssen mit der katholischen Kirche"⁵⁰⁴⁾, was sich bereits aus der zeitlichen Reihenfolge der Vertragsschlüsse ergibt⁵⁰⁵⁾.

500) GRUNDMANN, Deutsches Pfarrerblatt, 60.Jg. (1960), S. 121-124, 146.- 149, 121 l.Sp.

501) SMEND, Protestantismus und Demokratie, S.299; SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 250.

502) SMEND, aaO., S.299.

503) SCHEUNER, ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 249.

504) GRUNDMANN, Deutsches Pfarrerblatt, 60.Jg. (1960), S. 121-124, 146-149, 148 l.Sp.

505) So folgten dem Bayerischen Konkordat vom 29.März 1924 am 15.Nov.1924 die Verträge mit der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern r.d.Rhs. und der Vereinigten protestantisch-evangelisch-christlichen Kirche der Pfalz; der Badische Kirchenvertrag vom 14.Nov.1932

Auch der preußische evangelische Kirchenvertrag vom 11. Mai 1931 entstand unter dem Vorzeichen staatspolitischer Parität als Parallelvertrag zum preußischen Konkordat von 1929⁵⁰⁶). Insbesondere im Hinblick auf die entsprechenden Bestimmungen im preußischen Konkordat (Art. 6, 7) wurde vom Staat die politische Klausel für die Besetzung leitender kirchlicher Ämter verlangt, die von den beteiligten evangelischen Landeskirchen nur unwillig zugestanden wurde (Art. 7 PKV)⁵⁰⁷). Ebenso entsprechen die vertraglich zugesicherten Bedingungen für die Bekleidung geistlicher Ämter (Art. 8, 9 PKV) den Bestimmungen des preußischen Konkordats (Art. 9, 10) nahezu wörtlich.

Ansonsten hat der Grundsatz der Parität zwar zu einer Gleichheit in der Methode geführt, nämlich sowohl mit der katholischen als auch mit der evangelischen Kirche eine vertragliche Vereinbarung zu treffen, in der Sache aber ist die Parität nicht in gleichem Maße gewahrt⁵⁰⁸ 509). So gibt der preußische evangelische Kirchenvertrag in Art. 2 und 3 - ohne daß sich im preußischen Konkordat ein Pendant findet - dem

stand in Zusammenhang mit dem Badischen Konkordat vom 12. Okt. 1932.

Eine Ausnahme bildet nur der Braunschweigische Kirchenvertrag vom 8. Aug. 1923, der sich auf eine Staatsrente für die Kirche und die Nutzung staatlicher Gebäude durch die Kirche beschränkt.

506) So ausdrücklich die Begründung der Regierungsvorlage (Drucksache des Preußischen Landtags - Nr. 7312, abgedruckt bei HAUGG, S. 75-82, 76).

507) SCHEUNER, Staatslexikon III, Sp. 171-177, 174; ders., ZevKR 7 (1959/60), S. 225-273, 250.

508) HUBER, Verträge, S. 2.

509) Abgesehen davon bestand damals die Neigung, die Rechtsnatur der evangelischen Kirchenverträge und die der Konkordate zum Teil unterschiedlich zu beurteilen: Die evangelischen Kirchenverträge seien nur Staatsverwaltungsverträge, die vom Staat einseitig aufgehoben werden könnten, deren Einhaltung dem Staat nur Treu und Glauben gebiete; die Konkordate aber seien quasivölkerrechtliche Verträge (so LIERMANN, AÖR 52. Bd. (1927), S. 381-431, 394 ff.; abweichend später ders., Kirchenrecht, S. 137; a. A. HUBER, Verträge, S. 83).

Staat die Möglichkeit, gegen kirchliche Gesetze über die vermögensrechtliche Vertretung der Kirchen und die Ordnung ihrer Vermögensverwaltung Einspruch zu erheben, wenn eine geordnete Geschäftsführung nicht gewährleistet ist. Dieser Passus bedeutet - insbesondere soweit er die innerkirchliche Vermögensverwaltung betrifft - eine vertragliche Fixierung von Aufsichtsrechten über die evangelischen Kirchen, wie sie der Staat als Ausfluß seiner Staatskirchenhoheit beansprucht.

Die Aufnahme dieser Bestimmungen in den Vertrag wird nur erklärlich, wenn man bedenkt, daß durch diese Vereinbarung die seit 1924 gemäß Art.2 und 3 des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8.April 1924⁵¹⁰⁾ bestehende uneingeschränkte Vorlegungspflicht für kirchliche Gesetze, die praktisch einem mit Art.137 WRV unvereinbaren Placet gleichkam⁵¹¹⁾, ersetzt und aufgehoben wurde (Schlußprotokoll zu Art.13 Abs.2 des preußischen evangelischen Kirchenvertrages vom 11.Mai 1931).

Nur ein vorschneller Vergleich zwischen dem preußischen evangelischen Kirchenvertrag und dem preußischen Konkordat läßt jedoch auf eine Disparität der Rechtslage der katholischen und evangelischen Kirche in Nordrhein-Westfalen schließen; denn gegenüber der katholischen Kirche besitzt der Staat entsprechende Beanstandungsrechte auf Grund der §§ 15, 16, 28 des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24.Juli 1924⁵¹²⁾.

510) Pr.GS S.221-225.

511) MIKAT, S.202.

512) Pr.GS S.585-591.

II. Die Weiterentwicklung des Vertragskirchenrechts in

Nordrhein-Westfalen

a) Der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl vom 19. Dez. 1956

Nach dem zweiten Weltkrieg hat sich auf seiten der katholischen Kirche das Streben nach vertraglicher Regelung, wie es nach dem ersten Weltkrieg zu beobachten war, nicht wiederholt. Der für die katholische Kirche erfolgreiche Abschluß des Reichskonkordats ließ die Verwirklichung und Durchsetzung seiner Bestimmungen vordringlich erscheinen⁵¹³⁾.

Die Begründung der Diözese Essen durch den Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl vom 19. Dez. 1956⁵¹⁴⁾ ist insofern ein Sonderfall, als die Einrichtung eines Ruhrbistums von der katholischen Kirche schon seit langem erstrebt wurde⁵¹⁵⁾, um eine bessere seelsorgerliche Betreuung des Ruhrgebietes zu erreichen.

Bei dem nordrhein-westfälischen Konkordat handelt es sich auch nicht um eine neue, allgemeine Fixierung kirchlicher oder staatlicher Rechte bzw. Pflichten, sondern um einen "Nachtragsvertrag"⁵¹⁶⁾ zum Preußischen Konkordat, was schon in der Präambel selbst zum Ausdruck kommt: "Er (sc. der Vertrag zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und dem Heiligen Stuhl) stellt eine ergänzende Vereinbarung gemäß Art. 2 Abs.9 des Vertrages dar, der am 14. Juni 1929 zwischen

513) Ähnlich auch SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 13.

514) GV.NW 1957, S.20-21.

515) Vgl. die Ausführungen des Kultusministers Prof. Dr. Luchtenberg bei der Einbringung der Regierungsvorlage im Landtag zu Düsseldorf am 21. Jan. 1957 (Sten. Bericht, 3. Wahlperiode, S.1685-1689, 1687 D).

516) LUCHTENBERG, aaO., S.1687 B.

dem Heiligen Stuhl und dem für diesen Bereich als Rechtsvorgänger des Landes Nordrhein-Westfalen anerkannten Freistaate Preußen abgeschlossen ist."

Obwohl sich dieser Vertrag also seinem Inhalt nach nicht von den Kirchenverträgen zu Beginn des 19. Jahrhunderts unterscheidet, ist er doch für die Entwicklung des Vertragskirchenrechts nicht bedeutungslos: Dieser erste Vertrag zwischen einem deutschen Staat und der katholischen Kirche nach dem zweiten Weltkrieg knüpft an die Praxis der Verträge der Weimarer Zeit an und bestätigt den durch Art.23 Verf.NRW beschrittenen Weg eines vertrauensvollen Verhältnisses von Staat und Kirche.

b) Der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Evangelischen Kirche von Westfalen vom 9. Sept. 1957

Wie bei den Konkordaten und Kirchenverträgen nach dem ersten Weltkrieg hat auch das nordrhein-westfälische Konkordat wiederum am 9. September 1957 einen Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Evangelischen Kirche von Westfalen⁵¹⁷⁾ nach sich gezogen. Da dem neueingerichteten Bistum Essen eine Dotation zugestanden wurde, ohne daß sich die Leistungen an die Diözesen, deren ehemaliges Gebiet es teilweise umfaßt, ermäßigten, kündigte der damalige Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen Prof. Dr. Luchtenberg bereits am 21. Januar 1957 bei der Einbringung der Regierungsvorlage zum Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl⁵¹⁸⁾ an, daß auch die Evangelische Kirche "der Hilfe der Regierung in einem entsprechenden Ausmaße teilhaftig" werden würde.

⁵¹⁷⁾ GV.NW S.249-250.

⁵¹⁸⁾ Sten.Bericht 3.Wahlperiode 1685-1689, 1687 D.

In der Tat ist einziger Inhalt des Vertrages eine Erhöhung der staatlichen Dotation über den Umfang dessen hinaus, was auf Grund der Gleitklausel im Schlußprotokoll zu Art.5 Abs.1 Satz 1 unter Absatz 3 des preußischen evangelischen Kirchenvertrages vom 11.Mai 1931 sowieso im Laufe der Jahre vom Staat zugelegt werden muß. Durch die neue Dotationsfestsetzung in diesem Vertrag sollte der zusätzliche Zuschuß an die katholische Kirche ausgeglichen werden.

Damit haben sich Landesregierung und Landtag in Nordrhein-Westfalen auf den schon zur Weimarer Zeit geltenden Grundsatz staatlicher Kirchenpolitik gestellt, der sich bemüht, die beiden großen Konfessionen paritätisch zu behandeln. Gerade da sich in Nordrhein-Westfalen anders als in Preußen der evangelische und katholische Bevölkerungsanteil die Waage halten, gewinnt dieser Grundsatz - der nicht mit dem sog. Konfessionsproporz, d.h. der paritätischen Berücksichtigung der Bewerber der verschiedenen Konfessionen bei der Besetzung öffentlicher Ämter oder der Vergabe öffentlicher Aufträge, verwechselt werden darf - besondere Bedeutung. Er bestimmt weithin die staatliche Kirchenpolitik; er gilt nur im Verhältnis zwischen den Kirchen im traditionellen Sinne und hat mit dem verfassungsrechtlichen Paritätsprinzip, das die Frage der Gleichstellung der Kirchen mit den öffentlich rechtlichen Religionsgemeinschaften betrifft, nichts gemeinsam⁵¹⁹⁾. Es fragt sich daher, welche rechtlichen Möglichkeiten er den Kirchen eröffnet.

Der Paritätsgrundsatz wird von Mikat⁵²⁰⁾ so verstanden, daß

519) Siehe oben S.138.

520) passim; z.B. S.213: Kirchliche Hochschulfähigkeit für die evangelische Kirche entsprechend Art.20 RK; vgl. auch die Ausführungen von MIKAT auf der Generalversammlung der Görres-Gesellschaft in Salzburg (Bericht von Hans Reis = JZ 1959, S.260-261, 260 r.Sp.); ebenso WEBER, Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften, S.3 f., 35.

die in einem Kirchenvertrag der katholischen oder evangelischen Kirche zugestandenen Rechte ipso facto auch der anderen Kirche, die nicht Vertragspartner ist, zugutekommen. Das würde bedeuten, daß die Zubilligung einer zusätzlichen Dotation an die katholische Kirche der evangelischen Kirche einen unmittelbaren Rechtsanspruch auf Zahlung der gleichen Summe gäbe.

Gegen die Ansicht von Mikat spricht einmal, daß nicht jede Gewährung, die einer Kirche vom Staat durch Vertrag eingeräumt wird, ihrem Wesen nach auf eine andere Kirche anwendbar ist. So sind zwar Dotationen ihrem Wesen nach auf jede Kirche anwendbar, aber z.B. die Gewähr voller Freiheit des Verkehrs und der Korrespondenz zwischen dem Hl.Stuhl und den deutschen Bischöfen (Art.4 Abs.I RK) würde bei der evangelischen Kirche kein Gegenstück finden.

Zum anderen stehen die Gewährungen des Staates an die Kirche in den Konkordaten und Kirchenverträgen häufig in Wechselbeziehung zu Verpflichtungen und Lasten, die von den Kirchen übernommen werden; so ist z.B. die Zubilligung einer Dotation Gegengabe für das Einverständnis mit der politischen Klausel. Daher kann aus einem einheitlichen Vertragswerk nicht der Anspruch auf eine Vergünstigung herausgenommen werden.

Schließlich ist es dem deutschen Recht fremd, einem Dritten aus einem Vertrag unmittelbare Ansprüche zu gewähren, es sei denn, es hätte wie im Fall eines Vertrages zugunsten eines Dritten zwischen den Vertragspartnern Einigkeit darüber bestanden.

Aber man könnte daran denken, daß ein Vertrag, durch den der Staat beispielsweise nur einer einzelnen Kirche Zugeständnisse macht, und die Interessen der anderen Kirche dadurch beeinträchtigt werden, verfassungswidrig und damit

nichtig wäre. Dann müßte auch die Parität zwischen den großen Kirchen - über die allgemeine verfassungsrechtliche Parität der Kirchen und Religionsgemeinschaften hinaus - verfassungsmäßig gesichert sein.

Beulke⁵²¹⁾ versucht, die Parität zwischen den Kirchen aus dem GG abzuleiten; er geht dabei von dem spezialisierten Gleichheitssatz des Art.3 Abs.III GG, der eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes darstellt⁵²²⁾, und von dem Verbot der auf das religiöse Bekenntnis abstellenden "Ungleichheit im Genuß bürgerlicher oder staatsbürgerlicher Rechte"⁵²³⁾ (Art.33 Abs.III Satz 1 GG, 140 GG iVm. 136 Abs.I u.II WRV) aus. "Der Sinn und Gehalt der drei einschlägigen Vorschriften (lasse) sich nicht klar gegeneinander abgrenzen"⁵²⁴⁾, so daß sie gemeinsam behandelt werden könnten.

Zwar gebieten diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen nur eine "bürgerliche Parität"⁵²⁵⁾, denn sie beziehen sich nur auf natürliche Personen, eine kirchliche Parität, also eine Anwendung dieses Gebots der Gleichbehandlung auf die Kirchen, könne aber aus den Art.3 Abs.III, 33 Abs.III GG und 136 Abs.I u.II WRV auf dem Wege über Art.19 Abs.III GG hergeleitet werden.

521) ZevKR 6 (1957/58), S.127-153.

522) BEULKE, aaO., S.134; VON MANGOLDT-KLEIN, Art.3 Anm.V 1, S.208.

523) BEULKE, aaO., S.137.

524) BEULKE, aaO., S.138.

525) BEULKE, aaO., S.138 + passim; entsprechend der Unterscheidung von Beulke zwischen bürgerlicher und kirchlicher Parität nennt WEBER (Lothar, Diss., S.2) das Verlangen des Einzelnen nach Gleichheit "staatsrechtliche Parität", das Verlangen der Religionsgesellschaften nach Gleichbehandlung "konfessionelle Parität".

Hier nimmt Beulke⁵²⁶⁾ entgegen der herrschenden Meinung⁵²⁷⁾ an, auch Art.33 GG und 136 WRV gehörten zu den Grundrechten im Sinne des Art.19 Abs.III GG. Außerdem sei das Gebot der bürgerlichen Parität seinem Wesen nach auf die Kirchen insoweit anwendbar, als es sich nicht um die eigenen Angelegenheiten der Kirchen handle, weil die Kirchen im Bereich der nicht-eigenen Angelegenheiten wie der Einzelne der staatlichen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung unterworfen seien⁵²⁸⁾; anders sei es jedoch im Bereich der eigenen Angelegenheiten, da die Lage der Kirchen hier mit der des Einzelmenschen nicht vergleichbar sei.

Beulke kommt also zu dem Ergebnis, aus dem positiven Verfassungsrecht lasse sich der Grundsatz der kirchlichen Parität dergestalt ableiten, daß auf dem Gebiet ihrer eigenen Angelegenheiten im Sinne von Art.137 Abs.III WRV für die Kirchen der allgemeine Gleichheitssatz gelte, während in allen anderen Angelegenheiten der religiöse Gleichheitssatz für die Kirchen in gleichem Umfang wie für Individuen gelte.

Der Ansicht von Beulke kann jedoch nicht gefolgt werden. Denn, wenn man die Richtigkeit dieser These unterstellt, so hieße das, auch im Bereich des Vertragskirchenrechts für den Staat ein Differenzierungsverbot zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften zu bejahen⁵²⁹⁾. Einmal gehören aber

526) aaO., S.139; so auch BVerwG, Urt.v.8.2.1963 = NJW 1963, S.1169-1170, 1170 1.Sp.

527) VON MANGOLDT-KLEIN, Vorbem.XIII 2 zu den Grundrechten, S.116; MAUNZ, S.97 mit - allerdings nicht erläuterten - Vorbehalten; a.A. also i.S. Beulkes sind HESSE, Grundzüge, S.109 und anscheinend auch MAUNZ-DÜRIG, zu Art.1 III Rdnr.92 und deutlicher zu Art.19 III Rdnr.39.

528) BEULKE, aaO., S.145.

529) Die Behandlung dieser Frage klammert BEULKE bezeichnenderweise aus seiner Untersuchung aus (aaO., S.130).

nach herrschender Meinung die Art.33 Abs.III GG und 136 Abs.I u.II WRV nicht zu den Grundrechten im Sinne von Art. 19 Abs.III GG⁵²⁷⁾, zum anderen erscheint es bedenklich, das in Art.140 GG abschließend geregelte Verhältnis der Kirchen untereinander und zum Staat auf diese Weise zu erweitern.

Im Ergebnis weicht der hier vertretene Standpunkt von der Meinung Beulkes nicht wesentlich ab; denn die Tatsache eines Vertragsschlusses mit nur einer Kirche allein begründet nach Ansicht von Beulke keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes⁵³⁰⁾. Auch Vertragsbestimmungen, in denen unter Verstoß gegen den spezialisierten Gleichheitssatz nur einer Kirche Rechte eingeräumt würden, seien nicht wegen Verfassungswidrigkeit nichtig, weil ein solcher Vertrag als Teilregelung anzusehen sei, der in Anbetracht der Unmöglichkeit, mit mehreren Kirchen gleichzeitig einen Vertrag zu schließen, zulässig sei⁵³¹⁾.

Es zeigt sich also, daß der zwischen den großen Kirchen geltende Paritätsgrundsatz im Gegensatz zu der Ansicht von Mikat und Beulke nur in dem Sinn eines überlieferten Prinzips staatlicher Kirchenpolitik verstanden werden kann⁵³²⁾, das keine Rechtsansprüche verleiht, sondern nur ein Billigkeitsgrundsatz ist. Eine Ausnahme besteht dann, wenn wie

530) BEULKE, aaO., S.151.

531) BEULKE, aaO., S.153.

532) Wie hier SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 36; ders., ZevKR 7 (1959/60), S.225-273, 270 f.; unentschieden RIDDER, Staatslexikon IV, Sp.1020-1030, 1026; a.A. (ohne Begründung) SMEND, JZ 1956, S.50-53, 53 1.Sp.: Das Gebot der Gleichbehandlung der Kirchen und Konfessionen durch den Staat sei in der Verfassungsurkunde nicht enthalten, dennoch sei es nicht nur eine Maxime der Kirchenpolitik; ders., Der Abschluß von Verträgen zwischen Staat und Kirche, S.5: Der Grundsatz der Parität zwischen den Kirchen sei sowohl Rechts- als auch Billigkeitsprinzip; LIERMANN, ÖAK 5.Jg. (1954), S.207-220, 209: Gewohnheitsrecht.

in Hessen und Rheinland-Pfalz der Staat sich vertraglich⁵³³⁾, in einer Art "Meistbegünstigungsklausel"⁵³⁴⁾ verpflichtet, den Paritätsgrundsatz einzuhalten.^{534a)} Aber auch in diesem Fall werden der betreffenden Kirche keine unmittelbaren Ansprüche auf gleiche Rechte zugesprochen, sondern es ist eine neue Übereinkunft zwischen Staat und Kirche notwendig^{534b)}. Verfassungswidrig aber kann eine Kirchenvertragsbestimmung, die eine Kirche bevorzugt, nur dann sein, wenn sie derart schwerwiegende Disparitäten enthält, daß die Rechtsstellung der Angehörigen der benachteiligten Kirche beeinträchtigt und damit das Gebot des Art.3 Abs.III GG verletzt würde.

533) Schlußprotokoll zu Art.23 des Vertrages des Landes Hessen mit den Evangelischen Landeskirchen in Hessen vom 18.Febr.1960:

"Falls das Land in einer Vereinbarung der katholischen Kirche über den vorliegenden Vertrag hinausgehende weitere oder andere Rechte oder Leistungen gewähren sollte, wird es den Inhalt dieses Vertrages einer Überprüfung unterziehen, so daß die Grundsätze der Parität gewahrt werden."

(JöR NF Bd.10 (1961), S.95-101); fast gleichlautend das Schlußprotokoll zu Art.29 des Vertrages der Evangelischen Landeskirchen in Rheinland-Pfalz mit dem Lande Rheinland-Pfalz (ABl.EKD 1963, S.25-30).

534) JUNG, ZevKR 7 (1959/60), S.289-306, 293.

534a) Die Ansicht HOLLERBACHS (S.134), der Staat sei auch ohne "Meistbegünstigungsklausel" verpflichtet, wenn und soweit eine Kirche darauf anträgt, im Wege eines Vertrages Imparitäten zu beseitigen, ist daher abzulehnen, da nicht zwischen Billigkeitsmaxime und Rechtsgrundsatz unterschieden wird.

534b) Wie hier: KLOSE, S.109.

c) Der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche vom 6.März 1958

Wie sehr der Paritätsgrundsatz die staatliche Kirchenpolitik bestimmt, wird auch an dem dritten Kirchenvertrag, den das Land Nordrhein-Westfalen geschlossen hat, deutlich. Durch den Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche vom 6.März 1958⁵³⁵⁾ wurde ein weiterer Schritt zur vertraglichen Sicherung des rechtlichen Verhältnisses von Staat und Kirche im Land Nordrhein-Westfalen unternommen. Die Lippische Landeskirche befand sich - wenn man die Rechtsnachfolge des Landes Nordrhein-Westfalen nach dem Freistaat Preußen und dem Land Lippe anerkennt - nach der am 21. Januar 1947 erfolgten Verschmelzung des vormals selbständigen Landes Lippe mit Nordrhein-Westfalen durch Verordnung der Brit. Militärregierung Nr.77⁵³⁶⁾, spätestens aber seit Inkrafttreten der Landesverfassung, in einer anderen rechtlichen Stellung zum Staat als die vergleichbaren anderen evangelischen Landeskirchen im Land Nordrhein-Westfalen.

Diese hatten durch Art.23 Verf.NRW eine Anerkennung des Status gefunden, der ihnen in vertraglichen Vereinbarungen mit dem ehemaligen Freistaat Preußen eingeräumt worden war. Die Bestimmung des Art.23 Verf.NRW hatte für die Lippische Landeskirche keine unmittelbare Bedeutung, weil sie bisher nie in einer vertraglichen Bindung zum Staat gestanden hatte, vielmehr hatte sie sich nach 1918 in einem freien Verhältnis gegenüber dem Lande Lippe befunden⁵³⁷⁾.

535) GV.NW S.205-207.

536) Amtsblatt der Militärregierung Deutschland - Brit. Kontrollgebiet - Nr.16, S.411-412.

537) VON HANSTEIN, ZevKR 6 (1957/58), S.299-315, 301.

Aber dennoch war Art.23 Verf.NRW auch für die Lippische Landeskirche nicht unwichtig, da sie aus dem Grundsatz der paritätischen Behandlung der Konfessionen durch den Staat, der an sich vornehmlich im Verhältnis der beiden großen Konfessionen, nämlich der katholischen und evangelischen, gilt, aber auch sinngemäß im Verhältnis zu den einzelnen evangelischen Kirchen angewandt werden muß, verlangen konnte, eine den anderen Kirchen im Lande im wesentlichen gleiche rechtliche Stellung zu erhalten.

Es war daher billig, mit der Lippischen Landeskirche einen dem preußischen evangelischen Kirchenvertrag von 1931 und dem preußischen Konkordat von 1929 entsprechenden Vertrag abzuschließen. Der Grundsatz der Parität der Kirchen konnte nicht bewirken, daß der Lippischen Landeskirche unmittelbar die gleichen Rechte und die gleiche Stellung wie den anderen Kirchen eingeräumt würde - wie man nach der Ansicht von Mikat annehmen mußte.

Für die Lippische Landeskirche war es nicht leicht zu entscheiden, ob sie ihr freies Verhältnis zum Staat, wie es vom Land Lippe auf den Rechtsnachfolger Nordrhein-Westfalen überkommen war (Art.2 der VO Nr.77 der Brit.Militärregierung), gegen eine vertraglich gesicherte Stellung eintauschen sollte⁵³⁸⁾. Die Lippische Landeskirche war bezüglich der Dotation schlechter gestellt als die anderen Kirchen im Lande: zwar erhielt sie auf Grund der Kirchenordnung vom 20.April 1571 für die Grafschaften Lippe, Spiegelberg und Pyrmont⁵³⁹⁾ einen Zuschuß von zuletzt 14.200,- DM und auf Grund von S.2 des lippischen Staatsgesetzes vom 12.Septem-

538) VON HANSTEIN, aaO., S.301.

539) LV. Bd.1, S.1-172.

ber 1877⁵⁴⁰⁾ einen gleichbleibenden Betrag von 50.000 DM⁵⁴¹⁾ und hatte außerdem kraft unvordenklicher Verjährung einen Anspruch auf Bereitstellung der erforderlichen Diensträume⁵⁴²⁾; aber die Dotationsregelungen der Weimarer Zeit⁵⁴³⁾ waren an der Lippischen Landeskirche vorbeigegangen⁵⁴⁴⁾⁵⁴⁵⁾.

540) Gesetz, die Bildung und Verwaltung eines allgemeinen Kirchenvermögens für die evangelische Kirche des Landes, die Veranlagung von Kirchensteuern und die Stellung der Kirche dem Staat gegenüber betreffend (LV. Bd.17, S.80-82).

541) Vgl. die Amtliche Begründung der Regierungsvorlage zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche, II, zu Art.5 (LD. 3.Wahlperiode, 5.Bd., Nr.715).

542) Vgl. Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Lippischen Landeskirche vom 26.Nov.1959 (GV.NW 1960, S.46).

543) In Preußen z.B. im Gesetz über die einstweilige Regelung der Kosten für die Verwaltungsbehörden der evangelischen Landeskirchen vom 15.10.1924 (GS. S.607-609) und in Art.5 PKV von 1931.

544) Im Gegenteil belasteten dotationsrechtliche Streitigkeiten mehrmals das Verhältnis zwischen dem Land Lippe und der Lippischen Landeskirche: So entschied das RG durch Beschluß vom 10.Oktober 1927 (Lammers-Simons, Bd. I, S.538-546) gegen das Land Lippe, die kirchliche Steuerfreiheit habe die rechtliche Bedeutung einer Staatsleistung im Sinne von Art.173,138 WRV, für deren Ablösung das Reich die Grundsatzgesetzgebungskompetenz hatte.

In einem anderen Streit, der die Frage betraf, ob der Staat auf Grund des lippischen Gesetzes über die Bildung und Verwaltung eines allgemeinen Kirchenvermögens usw. vom 12.Sept.1877 (LV. Bd.17, S.80-82) verpflichtet sei, Bedarfszuschüsse zu leisten oder nur den gleichbleibenden Betrag von 50.000,- RM, erging eine Zwischenentscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 24.Juni 1930 (Lammers-Simons, Bd.IV, S.243-257) gegen die Lippische Landeskirche. Die Streitsache wurde später durch Rücknahme der Klage am 28.Sept.1933 erledigt (Lammers-Simons, Bd.VI, S. 212-213).

545) Eine entsprechende Lage der nichtpreußischen Landeskirchen im Lande Niedersachsen, hier waren es die Ev.-Luth. Kirche in Oldenburg, die Braunschweigische ev.-luth.Landeskirche und die Ev.-luth.Landeskirche Schaumburg-Lippe, hatte den kirchlichen Wunsch zum Abschluß des Niedersächsischen Kirchenvertrages vom 19.März 1955 begründet (SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 14).

Andererseits lagen aber gerade in dieser Unabhängigkeit Vorteile; denn die alten Aufsichtsrechte, die der Fürst zu Lippe bis 1918 gegenüber der Kirche ausgeübt hatte - die Kirchenhoheit des Regenten des Landes - wurden in Lippe nach 1918 vom Staat nicht in Anspruch genommen, wie es in Preußen und anderen Ländern in Staatsgesetzen und auch in Konkordaten und Kirchenverträgen geschah.

Der neue Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche nimmt auf die bis dahin vorhandene Freiheit der Lippischen Landeskirche von staatlicher Aufsicht und auf die seit Abschluß des Preußischen Konkordats bzw. des Preußischen Kirchenvertrages veränderte Lage im Verhältnis von Staat und Kirche nur in geringem Umfang Rücksicht, indem er z.B. in Art.2 Abs.II das Einspruchsrecht des Kultusministers gegen kirchliche Gesetze auf den Fall beschränkt, daß "sie eine geordnete Geschäftsführung im Sinne hergebrachter kirchlicher Vermögensverwaltung nicht gewährleisten".

Darin liegt im Gegensatz zu der entsprechenden Regelung in Art.2 Abs.II PKV eine gewisse Berücksichtigung der kirchlichen Eigenständigkeit, weil damit die Feststellung dessen, was zur hergebrachten kirchlichen Vermögensverwaltung gehört, gerichtlicher Nachprüfung nicht unterliegt⁵⁴⁶). Diese neue Regelung wird aus paritätischen Gründen auch für die anderen Kirchen im Lande nicht ohne Bedeutung sein.

Im übrigen ist die Weiterentwicklung des Vertragsrechts gegenüber dem preußischen evangelischen Kirchenvertrag von

546) VON HANSTEIN, aaO., S.308; HESSE (JÖR NF Bd.10 (1961), S.3-121, 41 + 49 Anm.60) hat diesen Unterschied übersehen, wenn er meint, Art.2 des Lipp. Kirchenvertrages übernehme unverändert den Wortlaut des Preußischen Kirchenvertrages.

1931 im lippischen Kirchenvertrag im Gegensatz zu dem drei Jahre vorher geschlossenen Loccumer Vertrag und den ihm folgenden Kirchenverträgen in Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz auf kleine Abweichungen beschränkt. Während der Loccumer Vertrag über den Inhalt des preußischen evangelischen Kirchenvertrages weit hinausgeht⁵⁴⁷⁾, hatten sich die Vertragspartner im Fall des lippischen Kirchenvertrages die Hände dadurch gebunden, daß der abzuschließende Vertrag die Lippische Landeskirche "rechtlich und finanziell mit der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Evangelischen Kirche von Westfalen auf der Grundlage des Kirchenvertrages von 1931 gleichstellen" sollte⁵⁴⁸⁾.

Man orientierte sich also im wesentlichen an Regelungen, die aus einem Entwicklungsabschnitt des Staatskirchenrechts stammten, dessen Normen in mehrfacher Hinsicht - nämlich durch den Kirchenkampf und auch den Erlaß des Bonner GG - gebrochen auf uns überkommen sind. - Ebensogut wäre eine Regelung denkbar gewesen, die der veränderten Lage im Staatskirchenrecht entsprechend dem Loccumer Vertrag, von dem Scheuner glaubte, daß er als Richtpunkt für eine lange Zeit dienen würde⁵⁴⁹⁾, stärker Rechnung getragen hätte, und die

547) Siehe oben S.55-61.

548) Amtliche Begründung der Regierungsvorlage zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche, Begründung des Vertrages, I. Allgemeines a.E. (LD, 3.Wahlperiode, 5.Bd., Nr.715); vgl. auch die Ausführungen des Kultusministers Prof. Dr.Luchtenbergs bei der Einbringung der Regierungsvorlage Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrage des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche im Landtag zu Düsseldorf am 30.April 1958 (Sten. Bericht 1958, 3.Wahlperiode, S.2807-2808, 2808 C).

549) ZevKR 6 (1957/58), S.1-37,1.

nun ihrerseits aus dem Grundsatz der Parität auch für die anderen Kirchen im Lande Nordrhein-Westfalen bedeutsam geworden wäre. So aber war Vorbild der zu treffenden Vereinbarungen der preußische Kirchenvertrag, der 1931 selbst als Folgeerscheinung des preußischen Konkordats von 1929 nur die Formeln der katholischen Übereinkunft in paritätischer Anpassung für sich wiederholt hatte⁵⁴⁹).

d) Weitere Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche in Nordrhein-Westfalen

Neben den Kirchenverträgen und dem Konkordat sind in Nordrhein-Westfalen auch andere Fragen, vor allen Dingen schul- und vermögensrechtlicher Art, durch Vereinbarung zwischen Staat und Kirche und nicht mehr durch einseitige staatliche bzw. kirchliche Maßnahmen geregelt worden. Es sind dies:

1. die Vereinbarung zwischen der Unterrichtsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen einerseits und dem Erzbistum Köln, dem Erzbistum Paderborn, dem Bistum Aachen und dem Bistum Münster andererseits
betr. Erteilung des staatlichen Unterrichtsauftrages an Geistliche (ohne Datum; 18.2.1956)⁵⁵⁰),
2. die Vereinbarung zwischen der Unterrichtsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen einerseits und dem Erzbistum Köln, dem Erzbistum Paderborn, dem Bistum Aachen und dem Bistum Münster andererseits
betr. Erteilung des Religionsunterrichts durch kirchlich ausgebildete Katecheten (ohne Datum; 18.2.1956)⁵⁵¹),
3. die Vereinbarung zwischen der Unterrichtsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen einerseits und dem Erzbistum Köln, dem Erzbistum Paderborn, dem Bistum Aachen und dem Bistum Münster andererseits

550) ABlKM., S.35-36; SEIPP-HAUGG, Leitzahl 8, S.160 g-j.

551) ABlKM., S.37-38; SEIPP-HAUGG, Leitzahl 8, S.160 k-n.

betr. kirchliche Einsichtnahme in den Religionsunterricht (ohne Datum; 18.2.1956)⁵⁵²⁾,

4. die vorläufige Vereinbarung zwischen dem Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen einerseits und der Evangelischen Kirche im Rheinland, der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Lippischen Landeskirche andererseits,
betreffend Erteilung des Religionsunterrichts an den Berufsschulen des Landes vom 2.Nov.1959⁵⁵³⁾,
5. die Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und dem Erzbischöflichen Stuhl in Paderborn, dem Metropolitankapitel an der Hohen Domkirche in Paderborn, dem Bischöflichen Stuhl in Münster und dem Kathedralkapitel an der Hohen Domkirche in Münster vom 28.Januar 1958⁵⁵⁴⁾,
(Die Vereinbarung enthält einen Vergleich über die Wiederaufbaupflichten des Landes gegenüber dem Metropolitankapitel Paderborn und dem Kathedralkapitel Münster.)
6. die Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Lippischen Landeskirche vom 26.November 1959⁵⁵⁵⁾,
(Durch die Vereinbarung werden Ansprüche der Lippischen Landeskirche auf räumliche Unterbringung der Kirchenverwaltung abgelöst.)
7. die Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung katholischer Kirchengemeinden zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Diözesen im Land Nordrhein-Westfalen vom 8.Oktober 1960⁵⁵⁶⁾,
(Eine entsprechende Vereinbarung mit den evangelischen Kirchen im Land Nordrhein-Westfalen steht noch aus.)

552) ABLKM., S.38; SEIPP-HAUGG, Leitzahl 8, S.160 n-o.

553) ABLKM., S.148-150; SEIPP-HAUGG, Leitzahl 8, S.160 c-160f.

554) GV.NW S.137-138.

555) GV.NW 1960, S.46-47.

556) GV.NW S.427-428.

8. die Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen einerseits
und den (Erz-) Diözesen Köln, Paderborn, Münster, Aachen und Essen andererseits
über die Wahrnehmung der katholischen Polizeiseelsorge im Lande Nordrhein-Westfalen vom 2., 3. und 4. Juli 1962⁵⁵⁷⁾,
9. die Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen einerseits
und der Evangelischen Kirche im Rheinland, der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Lippischen Landeskirche andererseits
über die Wahrnehmung der evangelischen Polizeiseelsorge im Lande Nordrhein-Westfalen vom 2., 13., 16. und 19. Juli 1962⁵⁵⁸⁾.
(Der Wortlaut stimmt mit der entsprechenden Vereinbarung mit der katholischen Kirche überein.)

Mehr noch als in den eigentlichen Kirchenverträgen, die - wie gezeigt - weder von ihrer Existenz noch von ihrem Inhalt her einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der Weimarer Zeit darstellen, läßt sich an der Praxis dieser Vereinbarungen erkennen, daß sich auch in Nordrhein-Westfalen, obwohl hier manches Sachgebiet, positiv-rechtlich gesehen, noch allzusehr im Traditionellen verhaftet ist, der Gesetzgeber auf den Boden der veränderten Lage gestellt hat.

So gelten zwar noch ältere staatskirchenrechtliche Regelungen aus der Zeit der Staatskirchenhoheit fort - insbesondere

557) Ministerialblatt für das Land NRW, Ausgabe A, S.1352-1353.

558) Ministerialblatt für das Land NRW, Ausgabe A, S.1353-1355.

das preußische Staatsgesetz betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924 und das preußische Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24. Juli 1924⁵⁵⁹⁾ - und werden durch gesetzliche Maßnahmen des Staates bestätigt⁵⁶⁰⁾. Aber die für die Ausführung der Verf.NRW (Art. 14, 20) notwendigen Bestimmungen sind im Wege der Übereinkunft von Staat und Kirche zustandegekommen, obwohl nur für die Ablösung der Ansprüche der Lippischen Landeskirche eine Vereinbarung zwingend geboten war (Art. 21 Verf.NRW).

Im Vertragskirchenrecht berücksichtigt der Staat die neue Verfassungswirklichkeit, die durch die Veränderung der tatsächlichen Lage - teils durch das Bewußtsein der Eigenständigkeit auf seiten der evangelischen Kirche, teils durch den Rückzug des Staates aus vorher energisch behaupteten Positionen - eingetreten ist. Die Kirchen sind nicht mehr dem Staat eingeordnete Verbände wie andere öffentliche Körperschaften, die der Staat durch einseitige Maßnahmen reglementiert, oder mit denen bestenfalls Verwaltungsverträge geschlossen werden können, sondern die Kirchen begegnen dem Staat insoweit auf der Ebene der Gleichordnung.

559) Trotz Fortfalls der staatlichen Kirchenhoheit gelten staatliche Aufsichtsrechte fort, soweit sie gesetzlich oder vertraglich begründet sind (SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S. 1-37, 9 f.; RUPPEL, DVBl. 1966, S. 207-212, 209; LG Bielefeld Urt. vom 13.10.1953 = ZevKR 3 (1953/54) S. 417-419, 418.

560) Vgl. z.B. das "Gesetz zur Abänderung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24. Juli 1924 (Preuß.GS. S. 585)" vom 7. Dez. 1948 (GV.NW 1949, S. 23) und die Verordnung über die Ausübung der Rechte des Staates gegenüber den Gesamtverbänden der katholischen und evangelischen Kirche vom 28. März 1949 (GV.NW S. 249). Die Gültigkeit der Aufsichtsrechte des Staates gegenüber den Kirchen werden durch das Gesetz und die Verordnung nicht berührt.

Diese Gesichtspunkte gelten an sich auch für die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, aber es gibt keine Norm, die dem Staat eine Vertragspraxis gebietet, sondern es sind politische Erwägungen, die ihn veranlaßt haben, bisher nur mit den Kirchen, nicht aber mit Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts derartige Vereinbarungen zu treffen.

Diese vertraglichen Übereinkommen setzen ein Entgegenkommen nicht allein des Staates, sondern auch der Kirchen voraus: Bei der Frage des Religionsunterrichts, der Polizei- und Anstaltsseelsorge handelt es sich an sich um eigene Angelegenheiten der Kirchen, denn sie verrichten in diesen Gebieten den ihnen aufgetragenen Dienst⁵⁶¹). Also könnten die Kirchen, weil sie im Bereich der eigenen Angelegenheiten der staatlichen Gesetzgebung generell nicht ("innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes") unterliegen, diese Fragen allein durch kirchliche Gesetze oder Verordnungen regeln.

Aber der Staat beansprucht die Regelung der religiösen Kindererziehung um des religiösen Friedens und der Gewissensfreiheit willen für sich⁵⁶²), ebenso wie er Gottesdienst und Seelsorge im Heer (Polizei) und in staatlichen öffentlichen Anstalten als eigene, staatliche Angelegenheit betrachtet⁵⁶³). Bei der Durchführung des Religionsunterrichts bzw. der Seelsorge in Strafanstalten und bei der Polizei werden daher staatliche Interessen nicht nur berührt, sondern es treffen staatlicher und kirchlicher Bereich zusammen, so daß man von gemeinsamen Angelegenheiten sprechen kann, weil sie eine selbständige Zweckbeziehung sowohl zum

561) EBERS, StUK S.261; BEULKE, ZevKR 6 (1957/58), S.127-153, 148.

562) EBERS, StUK S.260.

563) HESSE, Rechtsschutz, S.69.

Staat als auch zur Kirche haben⁵⁶⁴⁾. Sie sind "das gegebene Feld für eine vertragliche Regelung zwischen Staat und Kirche, da mangels eines Hoheitsrechtes des einen Teils über den anderen nur so eine befriedigende und umfassende Lösung zu erreichen ist"⁵⁶⁵⁾.

Das ist heute von den Partnern des Verhältnisses Staat-Kirche in weitem Umfang anerkannt, während zur Weimarer Zeit selbst Ebers⁵⁶⁶⁾ dem Staat als dem Stärkeren noch zubilligte, die einseitige Abgrenzung nicht nur der staatlichen, sondern auch der gemeinsamen Angelegenheiten geltend zu machen.

e) Ausblick und grundsätzliche Folgerungen

Dennoch ist Hesse⁵⁶⁷⁾ darin zuzustimmen, daß dieser Gruppe von Spezialvereinbarungen für die Gewinnung und Festigung neuer Grundlagen des rechtlichen Verhältnisses von Staat und Kirche nur mittelbare Bedeutung zukommt; denn einmal können durch die Tatsache eines umfangreichen Vertragskirchenrechts nicht andere, ältere Bestimmungen in Verfassung, Gesetzen und Verträgen unter Hinweis auf die veränderte Lage im Verhältnis von Staat und Kirche umgedeutet werden, zum anderen betreffen die Vereinbarungen insgesamt nur ein beschränktes Sachgebiet, so daß nicht gesagt werden kann, das gesamte Spannungsgebiet zwischen Staat und Kirche stände den Beteiligten zur Disposition.

564) EBERS, StUK S.261.

565) BEULKE, ZevKR 6 (1957/58), S.148; im Anschluß an EBERS, StUK S.261.

566) EBERS, StUK S.261.

567) JöR NF Bd.10 (1961), S.3-121,32.

Vielmehr harren in Nordrhein-Westfalen die grundsätzlichen Fragen in den Beziehungen zwischen Staat und Kirche bis jetzt einer vertraglichen Regelung nach Art der in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz geschlossenen evangelischen Kirchenverträge. Würden sich Staat und Kirche zu einem neuen, umfassenden Vertrag bereitfinden, so müßten auch in Nordrhein-Westfalen die noch geltenden vertraglichen und gesetzlichen Bestimmungen ersetzt werden, die insgesamt unter der Weimarer Verfassung konzipiert und daher nur schwer mit der in der Verf.NRW vollzogenen Abkehr vom System der Staatskirchenhoheit in Einklang zu bringen sind.

Nur durch eine weitreichendere Kirchenvertragspraxis und nicht allein durch ein großzügiges staatliches Entgegenkommen den Kirchen gegenüber kann auch und gerade unter der Geltung der Verf.NRW deutlich gemacht werden, daß die Kirchen aus einem Instrument des Staates - wie in gewissen Epochen des Staatskirchentums - zu seinem Partner geworden sind; nur so kann die Kirche, wenn sie in der Öffentlichkeit Gottes Wort verkündigt, glaubhaft bleiben⁵⁶⁸⁾.

Schließlich hätten weitere Kirchenverträge zur Folge, daß die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche in einem noch größeren Sachbereich auf eine gemeinsame Grundlage gestellt würden, so daß die bisherige Unterscheidung zwischen Kirchenrecht und Staatskirchenrecht insoweit bedeutungslos würde.

568) Vgl. FRIEDRICH, S.473.

5. Hauptteil

Versuch einer grundsätzlichen Charakterisierung =====

des heutigen Verhältnisses von Staat und Kirche =====

Für die verschiedenen Epochen des Verhältnisses von Staat und Kirche sind bestimmte kirchenpolitische Systeme charakteristisch. Jeder geschichtliche Abschnitt in den Beziehungen zwischen Staat und Kirche kann durch eine Grundverhältnissform gekennzeichnet werden. Eine derartige Einordnung wird sowohl auf Grund der positiven Regelungen als auch der Wirklichkeit der konkreten Beziehungen zwischen Staat und Kirche vorgenommen. Wegen der häufigen Behandlung vor allen Dingen in der älteren Literatur erübrigt es sich, einen Überblick über die Typologie dieser Bezeichnungen und ihre Anwendung auf die verschiedenen Ausprägungen des Verhältnisses von Staat und Kirche zu geben⁵⁶⁹⁾. Außerdem sind Begriffe wie Staatskirchen- und Kirchenstaatstum als mögliche Typen der heutigen Lage aus der wissenschaftlichen Diskussion verschwunden.

Obwohl es sich bei solchen Bezeichnungen nicht um Rechtsbegriffe handelt⁵⁷⁰⁾ und also auch keine rechtlichen Folgerungen an eine derartige Typisierung geknüpft werden dürfen, hat es sich die staatskirchenrechtliche Lehre seit jeher zur Aufgabe gemacht, für jede Epoche eine charakte-

569) Vgl. dazu KERN, S.9 ff.; SCHLIEF, Diss., S.6 ff.

570) MIKAT, S.145: "... es (handelt) sich ja nicht um das Problem einer juristischen Fixierung, sondern einer metajuristischen Kennzeichnung des Grundverhältnisses von Staat und Kirche.." (Hervorhebungen im Original); ebenso KOENIGER-GIESE, 3.Aufl., S.223 f.

risierende Bezeichnung zu finden^{570a)}. In Nordrhein-Westfalen bieten sich für eine derartige Zusammenfassung die Ergebnisse an, die bei der Auslegung der Verfassung und der Verträge zwischen Staat und Kirche gewonnen sind; aber daneben gewinnt die tatsächliche Situation Bedeutung, insbesondere die Frage, wer im Konfliktfall entscheidet.

I. Das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche

Für die Weimarer Zeit war charakteristisch das System der Staatskirchenhoheit, das dem Staat Aufsichtsrechte über die Kirchen gewährte, das also aus staatlicher Sicht und vom staatlichen Recht her unbestreitbar eine Überordnung des Staates bedeutete. Da der Staat weiterhin auf Grund der Körperschaftsqualität der Kirchen diese Aufsichtsrechte hatte, wurde die institutionelle Trennung von Staat und Kirche, die mit dem Satz "Es besteht keine Staatskirche" (Art.137 Abs.I WRV) gefordert war, als nicht vollendet angesehen und im Anschluß an Stutz⁵⁷¹⁾ allgemein von einem "hinkenden Trennungssystem" gesprochen.

Heute kann die Bezeichnung der Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht mehr im Sinne einer institutionellen Verbindung von Staat und Kirche und als Ermächtigung für staatliche Aufsichtsbefugnisse verstanden werden, außerdem besteht weiter das Gebot der Trennung von Staat und Kirche durch die Inkorpo-

570a) Zu den staatskirchenrechtlichen Grundvorstellungen in den Konkordatstheorien des 19. Jahrhunderts vgl. OBERMAYER, DÖV 1967, S.505-515.

571) Konkordat und Codex, S.12.

ration des Art.137 Abs.I WRV im Grundgesetz und Verf.NRW und wird auch von keiner Seite in einem anderen Sinn umgedeutet; daher sollte man annehmen, daß heute ein reines Trennungssystem im Verhältnis von Staat und Kirche verwirklicht wäre.

Eine verbreitete Meinung kommt heute zu diesem Ergebnis⁵⁷²⁾. Außer der Befreiung der Kirche aus intensiver Bevormundung ist nämlich ein weiterer Punkt im Sinne der seit der Mitte des 19. Jahrhunderts erhobenen Forderung "Trennung von Staat und Kirche" verwirklicht: die Privilegierung der christlichen Religion und der Kirche vor anderen Bekenntnissen und Glaubensgemeinschaften ist durch die volle verfassungsrechtliche Parität zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts beseitigt.

Dennoch unterscheidet sich die heutige rechtliche Stellung der Kirchen in Deutschland ganz wesentlich von der Lage in Frankreich und den Vereinigten Staaten, deren kirchenpolitisches System als typisch für eine konsequent durchgeführte Trennung von Staat und Kirche angesehen werden kann. Die Kirchen sind in Nordrhein-Westfalen wie in den anderen Ländern der Bundesrepublik, weil sie nach der Verfassung nicht mehr Körperschaften des öffentlichen Rechts im eigentlichen Sinn sind, dennoch gerade nicht zu Körperschaften des Privatrechts geworden, die Beiträge, aber keine Steuern erheben, und deren Geistliche kraft privatrechtlicher Dienstverträge angestellt sind. Vielmehr wird die institutionelle Trennung zwischen Staat und Kirche dadurch überbrückt, daß die Kirchen Empfänger von Staatsleistungen sind, daß es an staatlichen Schulen Religionsunterricht und an staatlichen Universitäten theologische Fakultäten gibt.

572) VON MANGOLDT-KLEIN, Art.4 Anm.II 2, S.215; KLEIN, Rechtsgutachten, S.177; VOIGT, S.218; KRÜGER, DÖV 1961, S.721-728, 727 1.Sp.

Es muß jedoch eingeräumt werden, daß gerade auf diesem Gebiet die Verf.NRW durch die generelle Hochschulfähigkeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften und die stärkere Verantwortlichkeit für die Durchführung des Religionsunterrichts einem reinen Trennungssystem nahe kommt.

Der Widersprüchlichkeit, die sich aus Trennungstendenzen auf der einen Seite und Staat und Kirche verbindenden, die Grenze zwischen beiden Bereichen überbrückenden Merkmalen auf der anderen Seite ergibt, versucht Ridder⁵⁷³⁾ dadurch gerecht zu werden, daß er von einer "positiven Trennung" spricht. Einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der "hinkenden Trennung" von Stutz bedeutet diese Bezeichnung nicht.

Wenn demgegenüber von Scheuner⁵⁷⁴⁾ behauptet wird, für die Beziehung zwischen Staat und Kirche eigne sich heute nicht mehr der Begriff der Trennung, sondern nur der einer "freundschaftlichen Zusammenarbeit", so rührt diese Meinungsverschiedenheit von einem verschiedenen Gebrauch des Begriffs der "Trennung". Versteht man unter "Trennung von Staat und Kirche" den Gegensatz zur Identität von Staat und Kirche in Form des Staatskirchen- oder des Kirchenstaatstums, dann besteht heute Trennung von Staat und Kirche. Heißt aber "Trennung von Staat und Kirche", daß alle Kirchen und Religionsgemeinschaften dem Staat beziehungslos als Vereine des Privatrechts gegenüberstehen und ein Zusammenwirken nach öffentlichem Recht undenkbar erscheint, dann kann man den heutigen Zustand schwerlich als Trennung bezeichnen.

573) Staatslexikon, IV, Sp.1020-1030, 1028; ebenso MIKAT, S.146.

574) ZevKR 6 (1957/58), S.1-37, 11; MIKAT, S.145: "nicht Trennung im Sinne der Weimarer Neutralität"; ähnlich auch FRIEDRICH, S.483.

II. Die Koordination von Staat und Kirche

Auf einer anderen Ebene als die Entscheidung, inwieweit heute die Trennung von Staat und Kirche verwirklicht ist, steht die Frage der Unter- bzw. Gleichordnung von Staat und Kirche. Die veränderte Stellung der Kirchen, die in der verfassungsrechtlichen Anerkennung ihrer Eigenständigkeit und der erweiterten Vertragspraxis zum Ausdruck kommt, rückt das Problem der "Koordination von Staat und Kirche" in den Vordergrund.

Dabei ist nicht entscheidend, ob eine Kirche nach ihrem Selbstverständnis dem Staat gleichgeordnet gegenübertritt, sondern von einer Koordination kann nur gesprochen werden, wenn Staat und Kirche objektiv in einem System "zweier voneinander unabhängiger, in ihren Bereichen selbständiger Gemeinwesen" leben, "die ihre jeweilige Höchstzuständigkeit in dem ihnen zugewiesenen Raum gegenseitig anerkennen und darüber hinaus auf bestimmten, die Interessen beider Gemeinschaften berührenden Gebieten mit ihren jeweils spezifischen Mitteln zum Gemeinwohl zusammenwirken"⁵⁷⁵⁾.

Schon zur Weimarer Zeit verstand sich die katholische Kirche dem Staat als zumindest gleichrangig, dennoch konnte damals von einer Koordination noch nicht die Rede sein, weil der Staat auf seiner Staatskirchenhoheit beharrte und die Kirchen sich seiner besonderen Aufsicht unterwerfen mußten. Aus dem Abbau der staatlichen Kirchenhoheit unter dem GG und den Landesverfassungen nach 1945 könnte darauf geschlossen werden, daß heute Staat und Kirche "gleichrangige Gemeinschaften erster Ordnung als 'societates perfectae'"⁵⁷⁶⁾ seien⁵⁷⁷⁾.

575) MIKAT, S.145.

576) MIKAT, S.146.

577) So eine heute weit verbreitete Meinung: HESSE, Rechtsschutz, S.81; RIDDER, AöR 80.Bd. (1955/56), S.127-157, 155; MIKAT, S.146; FUSS, DÖV 1961, S.734-740, 734 r.Sp.; BGH, Urt.v.16.3.1961 = BGHZ 34, S.372-375, 373.

Gegen diese Ansicht wendet sich Krüger⁵⁷⁸⁾ mit Recht, wenn er ausführt, der Terminus "Gleichordnung" sei schief, gemeint sei nur eine Immunität der Kirche gegenüber dem Staat mit dem Verbot des "introitus" für den zweiten. Gleichordnung setzt nämlich die volle Souveränität der Beteiligten voraus; die kirchliche Eigenständigkeit, die auf einen bestimmten Bereich beschränkt ist und noch unter einem Vorbehalt, nämlich dem des "für alle geltenden Gesetzes" steht, genügt dafür nicht. Von der Verfassung her besteht daher noch eine gewisse Überordnung des Staates⁵⁷⁹⁾.

Das "Kernproblem der Souveränität"⁵⁸⁰⁾ bestimmt sich aber danach, wer in der Konfliktslage entscheidet. Einen derartigen Konfliktfall würde im Verhältnis von Staat und Kirche vor allem die Feststellung bedeuten, was eine eigene kirchliche Angelegenheit im Sinne des Art.137 Abs.III WRV, oder welches Gesetz für die Gesamtnation unentbehrlich ist oder das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften einschränken kann.

578) DÖV 1961, S.721-728, 727 l.Sp.

579) SCHEUNER, ZevKR 6 (1957/58), S.1-37,10; ebenso QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 292; a.A. HESSE, Rechtsschutz, S.74. - Das ist auch für das Vertragskirchenrecht von Bedeutung: SCHEUNER (DÖV 1966, S.145-153, 145) weist zu Recht darauf hin, das Bundesverfassungsgericht sei im Konkordatsstreit (BVerfGE Bd.6, S.341, 350, 354) davon ausgegangen, daß auch bei fortbestehender Vertragsbindung dem staatlichen Verfassungsgeber gestattet sei, vertragliche Vereinbarungen innerstaatlich beiseite zu setzen. Dieser Aspekt des Konkordatsurteils war bis dahin vielfach übersehen worden (vgl. oben Anm.490).

580) QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 197. So schon C.SCHMITT, Verfassungslehre, S.147 u.269, Die Diktatur, S.194 sowie in Legalität und Legitimität, S.37. Auch MIKAT (Bundesrepublik, S.23) räumt ein, daß die Kirchenverträge und Konkordate nicht erschöpfend alle denkbaren Grenzfälle regeln können.

Diese Fragen entscheiden heute die staatlichen Gerichte, also staatliche Organe.⁵⁸¹⁾ Daher kann die Betonung der Eigenständigkeit der Kirchen und der Hinweis auf die Verträge zwischen Staat und Kirche nicht dazu führen, die prinzipielle Unterordnung der Kirchen unter die Hoheit des Staates zu leugnen⁵⁸²⁾, worunter allerdings unter keinen Umständen eine Staatskirchenhoheit im Sinne der Weimarer Konzeption verstanden werden darf.

Wären Staat und Kirche wirklich gleichrangige Mächte, dann könnte diese Entscheidung niemand treffen, und es gäbe in der Tat, wie Hesse⁵⁸³⁾ es bereits als verwirklicht ansieht, "nur die Alternative der Einigung oder des Kulturkampfes". Die staatlichen Gerichte entscheiden auch nicht etwa, weil sich die Kirchen ihnen freiwillig unterworfen haben⁵⁸⁴⁾, denn eine Entscheidung über den Umfang des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts setzt nicht unbedingt eine Klageerhebung der Kirche und damit deren Einverständnis mit dem Urteil eines zwar unabhängigen, aber immerhin staatlichen, Gerichts voraus.

Dieser Zustand rechtfertigt es an sich nicht, für den Bestand der den Kirchen und Religionsgemeinschaften zuerkannten Eigen-

581) Der Abbau der Staatsaufsicht als Ausfluß der Staatskirchenhoheit ist einhergegangen mit einer Verlagerung von Befugnissen auf die Justiz. Heute erscheinen die Gerichte als das Organ des Staates, das am ehesten die Belange der Kirchen respektiert, während im 19. Jahrhundert aus der Überlegung, in der Legislative eine Schutzmacht gegen staatliche Übergriffe zu haben, die allgemeinen Gesetze zur Grenzziehung zwischen Staat und Kirche für tauglich befunden wurden.

(Vgl. HECKEL, Melancthon, S.100, der die Entwicklung der Formel des "für alle geltenden Gesetzes" aus der Kirchenpolitik der reformierten Kirche im Rheinland und Westfalen nachweist, die bestrebt war, ihre Selbständigkeit gegenüber der drohenden Einführung des landesherrlichen Kirchenregiments zu bewahren.)

582) QUARITSCH, Der Staat, 1.Bd. (1962), S.175-197, 289-320, 292

583) Rechtsschutz, S.76.

584) So HESSE, Rechtsschutz, S.76.

ständigkeit zu fürchten. Denn die bisherige Praxis in der Rechtsprechung⁵⁸⁵⁾ zeugt von großer Zurückhaltung gegenüber den Belangen der Kirchen. Damit soll nicht verkannt werden, wie sehr eine mißbräuchliche Ausnutzung dieses Systems zu einer Schmälerung der Eigenständigkeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften führen könnte. Derartige Gefahren sind auch in einem Koordinationssystem nicht gebannt, woran sich die "Unfruchtbarkeit einer Systembildung"⁵⁸⁶⁾ zeigt. Eine dauerhafte Festigung der von den Kirchen und Religionsgemeinschaften erreichten Stellung kann nur durch gegenseitiges Vertrauen und wechselseitige Loyalität erreicht werden.

585) Vgl. vor allem die Entscheidungen des BGH:
Urt. v. 18. 2.1954 = BGHZ 12, S.321-327;
Urt. v. 17.12.1956 = BGHZ 22, S.383-395;
Urt. v. 16. 3.1961 = BGHZ 34, S.372-375.

586) HESSE, Rechtsschutz, S.81.

L e b e n s l a u f

Am 11. Oktober 1937 wurde ich als Sohn des Bürgermeisters Josef Bauer und seiner Ehefrau Else, geb. Jungeblut, in Gütersloh geboren.

Von 1948 bis 1957 besuchte ich das Ev. Stift-Gymnasium in Gütersloh, an dem ich am 6. März 1957 die Reifeprüfung bestand.

Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg i.Br. und Münster legte ich am 20. Januar 1962 in Hamm das Referendarexamen und am 17. Juli 1967 in Düsseldorf das Assessorexamen ab.

Seitdem bin ich als Regierungsassessor in der allgemeinen und inneren Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen tätig.

